民國叢書

第四編

·27·

政治·法律·軍事類

中國制憲史

吳經熊 黃公覺著

上海書店

中國制憲史

吳經熊　黃公覺著

本書據商務印書館版影印

著者序

中國的立憲運動，已經有了幾十年的歷史，但是已往的制憲運動，因為種種原因，均告失敗制憲能成功的，恐怕要算這次立法院的議憲為第一次了。因為這個原故，這次立法院的議憲，實在值得全國人的深切注意。而且憲法是國家的根本大法；國家的基礎，賴以奠定，人民的權利，賴以保障。全國人民對於憲法，都應該具有相當的認識。但是僅讀憲法條文表面，則所知者，充其量不過是徒知其然而已。要想知其所以然，則非從牠討議的進行程序，各條規的歷史演進，去追究深討不可。從此看來，將這次立法院議憲的經過，作成一部歷史，以明其究竟，對於全國人民之認識憲法，實在是有莫大的裨補，非僅有助於憲法學者之研究而已也。

但是寫這本制憲史，要根據史實，要根據眞確的資料。否則不能算為歷史。著者於立法院此次之議憲，幸得機會參與。其歷次討議的經過，均得與聞，其許許多多的眞確材料，著者能搜集。這些都是

給著者動筆最大的利便。而這些便利，則絕非外人所能獲得的。這足以表示這本制憲史的價值。

這本書的編制，分爲三篇。因爲已往的制憲運動均歸失敗，纔有這次立法院的議憲，所以第一篇是敍述已往的制憲運動（從前清末年起到民國二十一年）以作這次議憲之歷史的背景。第二篇所述此次立法院之議憲，纔是本書內容最重要的部分。這次立法院之議憲所費時間，共有三年餘的光陰。就其所費時間之長久一點來說，那是任何國制憲所趕不上的。這次議憲的經過，前後共分五個階級，稿凡七易。這一篇就是把這些各個階段如何經過，如何演進的情形，詳爲敍述，使未參與議憲的全國人民，不特知其然，而且知其所然，這就是著者寫這本書的最大目的。

我們的憲草弁言明白聲明係「遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制玆憲法」那末，想了解憲草的內容，又不得不了解總理的遺教，特別是總理關於憲法的主張，所以第三篇附錄之一將總理遺教中關於憲法問題摘要錄載，以資參證。本書第二篇第一章「促成制憲的原因」裏說過，這次的制憲，孫哲生院長實爲其主要的推動力。那末，關於孫哲生先生歷次所發表關於憲法問題的言論文章，均應知曉，所以第三篇附錄之二將他的關於憲法的言論搜集錄入，以便參考。這次議

憲，更易七稿，要知道各稿的異同，以明其演進之軌迹，則非讀各稿原文不可。所以第三編附錄之三將歷次所經過的各憲稿，統通載入，以便比較。我們的憲法，將由國民大會頒布施行，中央政府也是由國民大會產生。那末，關於國民大會的組織法和國民大會代表的選舉法，豈不是憲法最重要的附屬法規？況憲法學者很多是把這兩種法規看作是憲法的一部的。這兩種法規既然是這樣的重要，所以把牠們載於第三篇附錄之四。

今年十一月十二日爲國民大會召集之期。憲法之頒布與憲法之實施，爲期伊邇。著者以十分誠意希望將來有行法之責者恪遵憲法。而全國人民也一致起來擁護憲法，使三民憲法，五權政制，能揚名於大地，則幸甚矣。

目錄

中國制憲史

第一篇　已往的制憲運動

第一章　前清的立憲運動

第一節　立憲運動的萌芽

中國的立憲運動，並非從現在纔開始，牠已經有了幾十年的歷史了。若是要追究牠的起源，那麼我們還要從滿清的末季說起。

百年以前，中國一向是守着閉關主義，對於外國，一向是以夷狄看待。因爲抱着這種夜郎自大的心理，所以對於近代列國所以立國所以强國的道理，便充耳不聞了。因爲抱着這種故步自封，不

求前進的態度，弄得國勢日蹙，結果一與帝國主義相周旋，便告蹶敗了。若是拿歷史的事實來證明，那末第一件就是道光年間的鴉片戰爭。這個戰爭的結果，就是五口的通商，關稅主權的喪失。從此以後，各國遂相繼要求訂結不平等條約。到了咸豐七年至九年，英、法聯軍來攻，結果締結天津條約，續開牛莊、登州、臺灣、潮州、瓊州、鎮江、九江、漢口、江寧為通商口岸；予英、法以領事裁判權。北京條約之結果，又開天津為商埠，割九龍於英。光緒十一年，中法戰爭之結果，為法奪安南。中國人士受了這幾次挫敗的戟刺，不免有一點兒覺悟，如曾國藩、左宗棠、李鴻章一流人，都感覺西洋的形而下學遠勝於中國，所以都注意所謂洋務。李鴻章在他的奏摺中且說：「西人恃專其槍礮輪船之利，故能橫行於中國。中國向用之器械，不敵彼等，是以受制於西人。居今日而曰攘夷曰驅逐出境，固虛妄之論，卽欲保和局守疆土，亦非無具而能保守也。……臣愚以為國家諸費皆可省，惟養兵設防，練習槍礮，製造兵輪之費萬不可省。」（註一）他們陸續所辦的新政，為設江南機器製造局、造船廠，遣派留學生，開採煤鐵鑛，設立招商局，籌辦鐵甲兵船，開設學堂，購鐵甲船，設水師學堂、電報局、修鐵路、築軍港，設武備學堂，成立海軍等。（註二）在李鴻章輩的心目中，以為中國所以不敵西洋的，不過是在武備方

面，假設中國效法西洋，整軍經武，便可躋中國於强盛之域了。所以他們所謂新政，大概不外整軍經武之一途。

然而李鴻章輩之整軍經武，結果是怎樣呢？牠是不是可以挽救中國呢？到了甲午（光緒二十年）那一年，因爲朝鮮問題和日本開戰，結果又告失敗，喪失對於朝鮮的宗主權，割臺灣、澎湖列島，開沙市、重慶、蘇州、杭州爲通口商埠。甲午以後，列强洞悉中國的積弱不振，乃相率要求訂立侵略條約，例如英結揚子江流域不割讓條約，德結租借膠州灣條約，俄結租借旅順、大連條約，日本約福建不割讓與他國，法亦租廣州灣。觀列國之所爲，簡直是要瓜分中國的樣子。從此可見李鴻章輩光是效顰西洋的皮毛，實不足以言救國。梁啓超批評李氏有說：「知有兵事而不知有民政，知有外交而不知有內治，知有朝廷而不知有國民，知有洋務而不知有國務。以爲吾中國之政教風俗，無一不優於他國，所不及者，惟槍耳礮耳船耳機器耳。吾但學此，而洋務之能事畢矣。」（註三）殊不知中國之不振，根本在整個政治之不良。當時有識之士，早已了然於此。如孫中山先生在光緒十一年（一八八五年），便已決心傾覆清廷，創建民國。康有爲在光緒十五年（一八八九年）就以諸生的資格

伏闕上書，請求變法，從革命黨看來，清廷政治之腐敗，則有如下之所述：

一公權之不平等，復別爲三種。

（甲）政權之不平等　……迨諸虜漸習漢事，乃謀駕馭之術。釐定官制，首分滿缺，漢缺，滿、漢並用缺。滿缺專以處滿、蒙人者也。漢缺專以處漢人者也。至漢軍國初定制，皆用漢缺。惟六部司員，則自有專缺。雍正中盡汰其額，併入漢中缺。乾隆時，漢軍有破格用滿缺者。後以爲例。其所以爲區分者，何也？以彼爲貴族，當享政治上之優先權故也。且彼以少數人而欲臨馭大多數人，尤不能不用此術。況諸缺之中，有宜專用滿人者，有宜與漢人分權者。其他無此關係者，則滿、漢並用。是故滿洲人數得漢族八十分之一，而其官缺則占三分之二。政權之不平等，未有過此者也。今先論其與漢人分權者。京官則大學士、尚書、侍郎，滿、漢二缺平列。內閣學士則滿缺六，漢缺四。侍讀則滿缺六，漢缺二，他若都察院、通政司、大理寺、太常寺、太僕寺、光祿寺、鴻臚寺、國子監等，滿、漢缺數皆不相等。若是者，何也？蓋京官執天下之政樞，宰制各省，以其權重，故以滿人處優勢。以其政繁，故不能不用許衡、劉秉忠之流，以資贊助。然魁柄所在，終爲滿人。若漢人不過供趨走，

被役使而已！……二百六十年來，漢人政治上之生活，憔悴困窮，豈偶然耶？次論其專用滿人者，則關於軍事外交之要職是也。……大抵政府苟欲馴柔其民，莫善於遏絕其外交思想。而異族政府則尤所急。懼其聯與國之歡，而脅以謀我，一也。慮其以交通之故，而相形見絀，二也。是故國初之制，理藩院用蒙古尚書一人，漢院判，滿、蒙郎中員外主事，漢知事。至康熙中而盡裁漢缺，則以漢人與蒙古人漸相親故也。滿之初得志也，忌漢人兼忌蒙古。既用全力以撲滅之矣，復變其宗教，以柔其志。而尤慮漢人與之相習，同爲亡國之民，相與感觸憤慨，非彼之利也，故理藩院之裁漢缺也，卽由漢人所建議，肺腑如見矣。餘若回、疆之辦事大臣，西藏之駐藏大臣，皆以滿人爲之。康熙時，與俄羅斯盟聘，其使爲索額圖，亦滿人也。咸、同以後，與歐、美交際，乃滿、漢雜用，而總理衙門，猶必以親王領班，以握全權。蓋其時兵權適從滿人之手而移之漢人，同時而外交權亦然。以滿奴之狠狽失計，雖欲不如是而不能也。次論其滿、漢並用者，督撫其最重者也。順、康之間，皆以滿人爲之。漢人寥若晨星。滿、漢並用，虛有其名而已。道、咸以降，其比例亦猶兵權之漸移也。至親民之官，其制有至不平等者。滿人可爲漢族之親民官，而漢人不能爲滿族之親民官。各省駐防

旗民，別設理事府以聽民事，不受轄於府縣也。理事廳同知爲滿缺，而府縣缺則滿、漢並用。噫、彼設駐防以制家賊，其必不肯使之受制於家賊，誠當也。不知吾民覩此怪現象，其亦有惡感情否？

（乙）兵權之不平等　滿洲自入關以來，兵權悉萃於彼族，前論已詳之矣。然尚有宜注意者。滿之於我，兵權之不平等，以視政權，蓋爲尤甚。何則，政治淵源於文化，彼不能不與我共之者也。兵權則彼族所自矜擅長而務獨攬之者。吐棄所餘，有若雞肋，始以之處綠營。故其軍事組織，未嘗有所恃於綠營，且謀所以制其死命焉。其毒謀狡計，舍前論所述外，尚有至不平等者。八旗將弁可任綠營之缺，而綠營將弁，必不能補八旗之缺。此在國初，尚分涇渭。滿洲人員，不必簡放綠營將佐，其後乃汰斯制。康熙八年，兵部奏各省提鎭所關甚重，以後提鎭缺出，應將八旗佐領先行補用。雖亟不足輕重之綠營，猶蹂躪之若此。我民族尙得謂有兵事的生活耶？

（丙）爵賞刑罰之不平等　嘯亭雜錄卷六云：「八旗定制，凡從軍有功者，視其功之優次與之功牌，分三等級。凱旋日兵部計其敍功，與之世職。綠營則有功加之日，凡臨陣奮勇者，與之功加一次。然核計功加二十四次，始敍一雲騎尉。較之八旗功牌，相去天壤矣。」觀彼滿人之自

言，厚自欣幸之餘，對於漢人，猶含愧意，情見乎辭矣。尤甚者，嘉慶川、湖、陝之役，專恃鄉兵以集事。然功成之後，棄置不復道。稍怨望反側，卽草薙禽獮之。無他，方事之殷，則倚以爲重，事定，虞其逼處，則去之耳。湘軍解散之後，而哥老會熾。其原因亦猶是也。此爵賞之不平等也。至於刑律之不平等，則尤令人髮指。夫清律之不平進化，源於漢律、唐律、明律，非其專咎也。然清律中，凡酷刑苛律，皆專爲我民族而設。而五刑之中，其不適用於滿人者，凡四。無他，以我爲賤族，當待以殊刑，而彼族雖身犯不韙，猶不與我同其制裁，以示等威也。」（註四）

上邊所徵引的，乃是革命黨人對於清廷政治的批評。至維新派對於清廷政治的觀察，則有如下之論調：

「……皇上堂陛尊崇，既與臣民隔絕，恭親王以藩邸議政，亦於士夫不親。吾有四萬萬人民，而執政行政，能通於上者，不過公卿臺諫督撫百人而已。自餘百僚萬數，無由上達，等於無有。而公卿臺諫督撫皆循資格而致，既已裹足未出外遊歷，又以貴倨未近通人講求。至西政西書，多出近世，諸臣類皆咸、同舊學，當時未有，年耄精衰，政事叢雜，未暇更新考求。或竟不知萬國情

狀，故蔽於耳目，狃於舊習。以同自證，以習相安。其賢者心思智慮無非一統之舊說。愚者貴倨自喜，實便其尸位之私圖。有以分裂之說來告者，傲然不信也。有以侵權之密謀聞者，瞢然不察也。語新法之可以興利，則瞋目而詰難。語變政之可以自强，則掩耳而走避。」（註五）

當時光緒帝一方感覺國勢之日衰，一方驚駭於革命運動之日激，以爲非求改革則無以圖存，因此相信康、梁等的維新方策，銳意改革。康有爲乃乘機屢次上書，請「盡革舊俗，一意維新，大召天下才俊，議籌變法之方，採擇萬國律例，定憲法公私之分。」（註六）因康有爲上書之結果，而有光緒二十四年四月之詔定國是，頒布新政。然當時所謂新政，不過是改八股取士舊制，試以策論經議，以搜求人才，設立京師大學堂，令各省設立學校，變通武科，廢弓刀石改試槍礮，又變更兵制，令京營兵改習操，以整武備，命各省督撫裁撤冗兵，力行保甲，以節餉需，開辦中國通商銀行，以活動金融，設礦務鐵路及農工商總局於京師，命各省設立商會，上海總商會以提倡實業，裁撤駢支衙門，以省經費，命各省藩臬道府，專摺奏事，州縣等官由督撫原封呈遞，士民上書由本省道府隨時代奏，以達下情，諭各省士民有能著新書製新器者，國家給以優獎，保其專利；有捐資自辦學堂者，優與獎勵，以提倡

文化。（註七）

這些新政，仍不外對於武備、財源、教育等事，謀爲改革，至於國家政治之改革，則仍屬敷衍。立憲一層，仍無隻字道及。就是光拿這些輕微的改革來說，仍不免引起西太后的雷霆大怒。結果將光緒幽於南海之瀛臺，誅逐維新黨人，而所謂維新運動，便如是告終。康、梁因維新運動失敗，康逃香港，梁走日本。慈禧力索康、梁，然而各國以國事犯無交出理由拒絕慈禧。慈禧又因廢立之謀，爲各國公使所持，不能償願，乃深致恨於外人，日夜圖攘夷狄，始而排外，繼則仇外，致釀成庚子年拳匪之大禍，引起八國聯軍進陷北京的慘劇。結果使中國擔負賠款四百五十兆兩，畫分使館區域。慈禧經此鉅創，然後恍然於國家之積弱不振，知非改革則無以圖補救。所以在光緒二十六年十二月下詔變法，以從民望，設立督辦政務處，以爲改革之預備。然而慈禧所行的新政，大概不外興學、練兵、理財諸端。這些都是戊戌年間德宗所已經舉辦的。況內外諸臣，泄沓如故，於飭行改建各事，皆不實力奉行，他們都曉得慈禧此舉不過在於遮掩外人耳目，非出自誠心，所以進步遲緩。至於立憲一層，更非慈禧所措意了。

到了光緒二十九年，日俄戰爭爆發，結果日本以蕞爾三島的小國家，把一個龐大的俄國打敗，世界輿論，均以爲這是立憲與不立憲的勝負。日本因行立憲而勝，俄國因不行立憲而敗，因爲立憲國的人民，有參預政治之權利，其視國家直與自身一樣，其爲保衛國家權利而宣戰，直與保衛自身權利等，專制國則反是。俄爲全球最大的專制國，日本爲東洋新進的立憲國。日俄一役，就是專制國家和立憲國家優勝劣敗最終的判案。俄國敗後，牠的人民也暴動起來，俄皇尼可拉斯二世（Nicholas II)因此也有立憲的表示。中國立憲的議論，也盛興於此時。江蘇新黨名士張謇致書於袁世凱，要他去主張立憲。書中有說：「公今攬天下重兵，肩天下重任，宜與國家有死生休戚之誼。顧亦知國家之危，非夫甲午庚子所得比方乎？不變政體，枝枝節節之補救，無益也。不及此日俄全局未定之先，求變政體而爲揖讓救焚之迂圖，無及也。……日俄之勝負，立憲專制之勝負也。……今全球完全專制之國誰乎？一專制當衆立憲，尙可倖乎？」中國駐法公使孫寶琦也以立憲向政府奏請。少數疆吏，如江督周馥，鄂督張之洞，粵督岑春萱等亦先後以立憲爲言。人民乘之，請求立憲之聲，隨在應和，幾於全國一致。當時的人，都相信「立憲」是強國的不二法門。清室受各方的聲請，所以於光緒三

十一年（一九〇五年）六月慈禧與王公大臣商定粉飾立憲之策，簡命載澤、戴鴻慈、徐世昌、端方、紹英五大臣往立憲各國考察憲政，以備將來立憲之借鏡。這是中國立憲運動之萌芽。然而當時革命黨人認識滿清的立憲，乃虛僞的立憲，所以於五大臣出京之時，有吳樾炸彈的恫嚇。同年中國革命黨人所組織的同盟會，於日本東京正式成立，推舉孫中山先生爲領袖，以傾覆滿清建立民國爲目的。孫中山先生於是年重至歐洲，揭櫫三民主義，五權憲法以號召同志。（註八）從此可知於立憲運動萌芽之時，孫中山先生就已經發表他建立民國，施行五權憲法的主張了。

第二節　滿清之預備立憲

前節曾述五大臣出京之時，爲吳樾所炸。吳樾素具種族思想，恐載澤等出洋考察憲法，立憲成功，益不利於漢族，所以不惜生命，從事暗殺。徐世昌，紹英遇炸後，不能成行。九月，清廷改派山東布政使尙其亨，順天府丞李盛鐸會同載澤，戴鴻慈，端方，前往各國考察政治。十月，設考察政治館。十二月，五大臣到日本東京，即送書朝廷，稱贊日本的立憲政治，以爲日本所行的憲法，乃參攷歐洲的憲政，

審愼制定的。他們暗示中國立憲，不可不學日本的意思。光緒三十二年（一九〇六年）正月，五大臣已由日本歷美洲，達英、德，乃奏請宣布立憲，略謂：「憲法所以安國內，御外侮，固邦基，保人民。濫觴英倫，踵行法、美。今則環球君主國無不次第舉行。如俄羅斯最強，亦以遼東戰敗，遂從民衆之請，求立布憲法。且立憲政體，利君利民，獨不便於庶官也。各國憲法皆有君位尊嚴無對，君統萬世不易，君權神聖不可侵犯諸條。而民間之利，則租稅得平均，訟獄得控訴，下情得上達，身命財產得保護，地方政事得參預補救。獨官吏聽上下之監督，或持簡，或公推，有一定責成，設貪黷疲冗，非上罷斥，卽下攻退，無少依違。憲法之可行如此。保邦致治，非此末由。惟開風氣之先，肅綱紀之始，有萬不可舉行者三事。一曰宣示宗旨。二曰布地方自治之制。三曰定集會言論出版之律。伏願特降綸音，期以五年改行立憲政體」云云。當時清廷仍在游移。到了光緒三十二年（一九〇六年）七月，五大臣歸國，復奏請宣布立憲宗旨，乃於十二月發布預備立憲的上諭如下：

「朕奉皇太后懿旨，我朝自開國以來，列聖相承，謨烈昭垂，無不因時損益，著爲憲典。現在各國交通，政治法度，皆有彼此相因之勢，而我國政令，積久相仍，日處阽危，受患迫切，非廣求知

識，更訂法制，上無以承祖宗締造之心，下無以慰臣庶平治之望。是以前簡派大臣分赴各國考查政治。現載澤等回國陳奏，深以國勢不振，實由於上下相睽，內外隔閡，官不知所以保民，民不知所以衞國。而各國之所以富强者，實由於實行憲法，取決公論，軍民一體，呼吸相通，博採衆長，明定權限，以及籌備財政經畫政務，無不公之於黎庶。又兼各國相師，變通盡利，政通民和，有由來矣。今我國亦惟倣行憲政，大權統於朝廷，庶政公諸輿論，以立國家萬年有道之基。但目前規制未備，民智未開，若操切從事，徒飾空文，何以對國民而昭大信？故廓清積弊，明定責成，必從官制入手。亟應先將官制分別議定，次第更張。並將各項法律詳愼釐訂，而又廣興教育，清釐財政，整頓武備，普設巡警。使紳民明悉國政，以預備立憲基礎。著內外臣工，切實振興，力求成效。俟數年後，規模粗具，查看情形，參用各國成法，妥議立憲實行期限，再行宣布天下。視進步之遲速，定期之遠近。著各省將軍督撫曉諭士庶人等，發憤爲學，各明忠君愛國之義，合羣進化之理。勿以私見害公益，勿以小忿敗大謀。尊崇秩序，保守和平，以儲立憲國民之資格。有厚望焉。」

第三節　革命和君憲的論戰

上節所述清廷所頒布預備立憲的上諭，在清廷方面看來，以爲是空前的舉動，但是我們仔細看牠的內容，便覺滿清所謂預備立憲，不過是一種愚弄漢人的虛僞文字。這個上諭，綜括起來，有三點意思。第一，倣行憲政，要使大權統於朝廷，庶政公諸輿論，以立國家萬年有道之基。第二，先從官制、法律、教育、財政、武備等事入手，以預備立憲基礎。第三，俟數年後，查看情形，然後妥議立憲實行期限，再行宣布天下。這個上諭裏並未說及立憲的實行期限，所以當時有見識的人們，都認清廷爲無立憲的誠意，特別是孫中山先生所領導的革命黨。革命黨洞知滿清非特沒有立憲的誠意，而且沒有立憲的資格，要救中國，祇有革命之一途，所以對於革命的工作，更加努力。但是保皇黨的領袖如康有爲、梁啓超之輩，因戊戌維新曾受清德宗的知遇，所以雖然亡命海外，還是感泣皇恩的殊遇，他們說中國祇可立憲，不能革命。他們的論點，綜括起來，不過三點。一、反對排滿主義，擁護滿洲政府。二、主張君主立憲。三、認革命可召瓜分亡國之禍。(註九) 甲辰年（一九〇四年）孫中山先生旅居檀島，

時該地由梁啓超扶植之保皇黨，已略具雛形，氣燄甚張，孫先生乃抉發革命與保皇名異實同之謬，就該地自由新報爲函勸告同鄉。保皇黨亦刊書以辯之。孫先生以其淆亂是非，復駁斥之。對於革命與瓜分之問題，孫中山先生曾爲辭闢之如下：

「彼又曰：「中國之瓜分，在於旦夕，外人窺伺，乘間卽發。各國指認之地，照會政府不得讓與別人」云云。曾不知瓜分之原因乎？政府無振作也。人民不奮發也。政府若有振作，則强橫如俄羅斯，殘暴如土耳其，外人不敢側目也。人民能奮發，則微小如巴拿馬，激烈如蘇成亞，列强向之承認也。蓋今日國際，惟有勢力强權，不講道德仁義也。滿清政府，今日已矣。要害之區盡矣，發祥之地已亡，浸而日削百里，月失數城，終歸於盡而已。尙有一線生機之可望者，惟人民之發奮耳。若人心日醒，發奮爲雄，大舉革命，一起而倒此殘腐將死之滿清政府，則列國方欽我敬我之不暇，尙有何窺伺瓜分之事哉？既識引管子之作內政以寄軍令，何以偏阻漢人行革命復祖邦？今日之作內政，從何下手？必先驅除客帝，復我政權，始能克免其今日簽一約割山東，明日押一款賣兩廣也。彼滿清政府不特簽約款以割我賣我也，且爲外人平靖地方，然後送之。廣東之新

安縣，廣州灣，已然之事也。倘無滿清之政府，爲之助桀爲虐，吾民猶得便宜行事，可以拚一死以殉吾之桑梓，彼外國知吾民之不易與，不能垂手而得吾尺寸之地，則彼雖貪欲無厭，猶有戒心也。今有滿清政府爲之鷹犬，則彼外國者，欲取我土地，有予取予攜之便矣。故欲免瓜分，必非先倒滿清政府，則無挽救之法也」（註十）

關於立憲問題，孫中山先生又有如下的言論以斥保皇黨之非：

「彼又曰「立憲者，過渡之時代也。共和者，最終之結果也」此又可見彼不知立憲爲何物，而牽强附會也。夫憲法者，西語曰 Constitution，乃一定不易之常徑，非革命不能改也。過渡者，西語曰 Transition，乃變更之謂也。此二名辭皆從西文譯出，中國無此成語也。該主筆强不知以爲知，而妄曰 Constitution 乃 Transition 時代，一何可笑也。推彼之語，必當先經立憲君主而後可成立憲民主，乃合進化之次序也，而不知天下之事，其爲破天荒者，則然耳。若世間已有其事，且行之已收效大者，則我可以取法而爲後來居上也。試觀中國尚未有火車，近日始興建，皆取最新之式者。若照彼之意，則中國今日爲火車萌芽之時代，當用英、美數十年前之舊物，

然後漸漸更換新物，至最終之結果，乃可用今日之新式火車，方合進化之次序也。世上有如是之理乎？人間有如是之愚乎？今彼以君主立憲爲過渡之時代，以民主立憲爲最終之結果，是要行二次之破壞，而始得至於民主之域也。與其行二次，何如行一次之爲便耶？夫破壞者，非得已之事也。一次已嫌其多矣，又何必故意以行二次？夫今日專制之時代也，必先破壞此專制，乃得行君主立憲或民主之立憲也。既有力以破壞之，則君主民主隨我所擇。如過渡焉，以其滯乎中流，何不一掉而登彼岸，爲一勞永逸之計也。使該主筆若不知民主爲最終之結果，其倡君主立憲，猶可說也。若乃既知爲美政，而又認爲最終之結果，胡爲如此矯強支離？得毋以此事雖善，誠爲救中國之良劑，但其始不倡於吾師，其終亦不成於吾手。天下上等之事，必不讓他人爲之，故必竭力阻之，以致不成而後已。是重私心而忘公義也。」（註十二）

其後梁啓超在日本橫濱主編新民叢報，鼓吹君主立憲，不遺餘力。而中國同盟會亦於乙巳秋正式成立於東京。革命運動既有統一之組織，繼以民報之發刊，尤爲革命理論系統宣傳之開端，而與反對革命論之保皇派之爭辯，仍日趨激烈。於是由個別的論戰，而至於團體的對抗。由民族感情

之激揚，而入於法理問題之非難。論戰之形勢，遂愈見擴展緊張。保皇黨所持理由，仍爲反對革命，主張君憲。民報則斥之曰：

「抑吾於爲駁論之前，有當言者。吾之目的，在得民權。立憲政體，此或非論者所欲聞也。然觀論者有云「以開明專制爲立憲制之預備」然則論者最終之目的，亦在於立憲也。然則民權立憲，非論者所欲聞，而立憲則固論者所懷望者也。顧以吾策之，則以爲今日之中國，不革命決不能立憲。此有二理由。

「一曰，不爲政治革命者，則不能立憲。　此其理由，本報第三號「希望滿洲立憲者盍聽諸」一篇已詳言之。世界各國民權立憲政體，君權立憲政體，要其所以能立憲之故，莫不由於革命。革命者，謂於其政體上一大變動也。使不能於政體上生大變動，則雖殺人如邱，流血成河，其進行時可云革命，而其結果不可云革命。以其於政體上無變革故也。反之，能於政體上生變革者，則爲革命。然有國於此，所以能由君權專制政體變而爲民權立憲政體，或變而爲君權立憲政體者，何也。非其君能自變革，乃民權發達之結果使之然也。民權發達，而實行革命。因所遇

之敵不同，而結果有異。前文已臚舉歷史以爲證。故吾之意以爲欲得立憲，必民權發達，有革命之能力，然後乃得達其目的也。

『二曰，不爲種族革命者，則不能立憲。 此其理由，於本報次號「希望滿洲立憲者盍聽諸」一篇中詳之。今提其要結。世界各國，有以一民族構成一國家者。有以數民族構成一國家者。以一民族成一國家，其民族之觀念與國家之觀念，能相融洽，故於政治之運用，無所窒礙。使以數民族成一國家，則當察其能相安同化與否。果其相安同化，則亦能式好無尤。如其否也，則各民族位置不同等，勢力不均，利害相反，各顧其本族，而不顧國家。如是則惟一民族優勝獨占勢力，而他族悉處於劣敗之地位，專以壓制爲給，猶足苟求一日之安。欲以自由博愛平等之精神施之政治，必將格格而不能入矣。中國今日滿、漢不並立，人所同知者也。故非種族革命，必不能立憲。

『據此二理由，則中國苟欲立憲，舍革命外，更無他策。革命者，建立憲制之唯一手段也。知非革命，無以立憲。則惟當奮起而實行革命。使所遇之敵而堅也，則雖艱難百折，終求達其目的。

使所遇之敵而脆也，則事半而功倍。目的既定，不以敵之堅脆而殊其趨也。使怵於敵之堅，而趦趄退伏，以爲不如希冀有開明專制之一日之爲愈，斯則大逆不道，而中國之罪人也。至於革命之際，流弊或所不免，然但當思患豫防，力求所以免之者。不當以革命之有流弊而至於不敢革命也。且天下豈惟革命乃有流弊。世界一日未至於至善之域，則無事不有流弊。世之言曰，兩害相權取其輕，兩利相反取其重，此就比較上言之也。若自根本上言，則革命者，建立憲制之唯一手段也、立憲者，當望之國民，不當望之君主。當望之本族，不當望之異族故也。而革命之後，必爲民族立憲何也，其時已無異族政府，祇有一般國民故。」（註十二）

從此而觀，我們知道革命黨並非不贊成立憲，惟不贊成保皇黨之君主立憲，而主張民主之立憲耳。這是兩黨根本不同之一點。革命黨主張中國苟欲立憲，則必先之以革命，蓋視革命爲建立憲制之唯一手段。而保皇黨則以爲立憲不必假革命爲手段，可以和平方法致之。這是兩黨根本不同的第二點。至辛亥革命告成，民黨所言，皆表現於事實，保皇黨的主張，始闃然無聞，而辯論亦於此時告終。

第四節　立憲派的活動和憲法大綱的頒布

清廷頒布預備立憲的上諭，並不說明立憲的期限，在革命黨人早已洞悉其虛僞，而不爲所騙但是一般立憲黨人，並不因此絕望，而且大大的活動起來。立憲黨的指導者梁啓超在丁未年（一九〇四年）在日本東京組織一個政聞社，發表宣言，揭櫫主義四大綱。一曰實行國會制度，建設責任政府。二爲釐訂法律，鞏固司法權之獨立。三爲確立地方自治，正中央地方之權限。四爲愼重外交保持對等權利。但是於開幕之頃，便遭革命黨人的打擊。他們的社員，除梁啓超數人而外，都陸續歸國活動。到了那年的九月，有華僑聯名向清政府請願，要求實行立憲。又有湖南熊範輿等聯名向清政府請願請求設立民選議院。這大抵是由政聞社的活動而來的。但是淸政府覺得既已宣布預備立憲，人民便不宜有這些要挾的舉動，所以於丁未年十一月下令禁止干預政治，並查禁政聞社。立憲黨的政聞社雖然消滅，但是國內與該社同志願通聲氣的人，卻有很多。在江浙一帶還有預備立憲公會。在湖北有一個憲政籌備會。在湖南有一個憲政公會。在廣東有所謂自治公會等。這些團體，

大概都是和政聞社同性質的組織。就中以預備立憲公會爲最活動。該會的重要人物爲朱福詵、張謇、孟昭常、鄭孝胥、湯孝濳、許鼎霖、雷奮、陶保廉、周廷弼等。會員多爲江、浙、閩三省的名士。在戊申年（光緒三十四年）的六月，鄭孝胥等聯名向清政府請願開國會。又以預備立憲公會的名義，移書湖南憲政公會，湖北憲政籌備會，廣東自治公會及豫、皖、直、魯、川、黔等省的問題，約於該年七月各派代表齊集北京，向都察院遞呈請速開國會書，要求都察院代奏。當時清廷恰將憲政編查館將憲法大綱，議院法及議員選舉法要領編就進呈。清廷乃於八月二十七日將這些法律公布，並頒行一種九年預備的定期。(註十三)這個上諭的原文如下：

「朕欽奉慈禧端佑康頤昭豫莊誠壽恭欽獻崇熙皇太后懿旨，憲政編查館資政院王大臣奕劻溥倫等會奏，進呈憲法議院選舉各綱要，暨議院未開以前逐年應行籌備事宜一摺。現值國勢積弱，事變紛乘，非朝野同心，不足以圖存立，非紀綱整肅，不足以保治安，非官民互相匡正，不足以促進步而收實效。該王大臣所擬憲法暨議院選舉各綱要，條理細密，權限分明，兼采列邦之良規，無違中國之禮教。要不外乎前次迭降明諭大權統於朝廷，庶政公諸輿論之宗旨。

將來編纂憲法暨議院選舉各法，卽以此作爲準則。所有權限，悉應固守，勿稍有侵越。其憲法未頒，議院未開以前，悉遵現行制度，靜候朝廷次第籌辦，如期施行。至單開逐年應行籌備事宜，均屬立憲國應有之要政。必須秉公認眞，次第推行。著該館院將此項清單附於此次所降諭旨之後，刊印謄黃，呈請蓋用御寶，分發在京各衙門，在外各督撫府尹司道，敬謹懸掛堂上。卽責成內外臣工，遵照單開各節，依限舉辦。每屆六個月，將籌辦成績，臚列奏聞。並咨報憲政編查館查核。各部院領袖堂官各省督撫及府尹遇有交替，後任人員，應會同前任辦理情形詳細奏明，以期各有考成，免涉諉卸。凡各部各外省同辦事宜，部臣本有糾察外省之責，應嚴定殿最，分別奏聞。幷著該館王大臣奏設專科，切實考核。在京言路諸臣，亦當留心察訪。倘有逾限不辦，或陽奉陰違，或有名無實，均得指名據實糾參，定按溺職例議處。該王大臣等若敢扶同諱飾，貽誤國事，朝廷亦決不寬假。當此危急存亡之秋，內外臣工，同受國恩，均當警覺沈迷，掃除積習。如仍泄沓坐誤，豈復尚有天良。該館院王大臣休戚相關，任寄尤重，倘竟因循瞻庇，詎能無疚神明。所有人民應行練習自治教育各事宜，在京由該管衙門，在外由各省督撫督飭各屬隨時催辦，勿任玩延。

至開設議院，應以逐年籌備各事辦理完竣為期。自本年起，務在第九年內將各項籌備事宜一律辦齊。屆時即行頒布欽定憲法，並頒布召集議員之詔。凡我臣工，皆應淬厲精神，贊成郅治。如有不靖之徒，附會名義，藉端搆煽，或躁妄生事，紊亂秩序，朝廷惟有執法懲儆，斷不能任其妨害治安。總期國勢日增鞏固，民生永保昇平，上慰宗廟社稷之靈，下答薄海臣民之望。特此通諭知之，欽此。」（註十四）

至於憲法大綱的全文則如下：

「君上大權：

一、大清皇帝統治大清帝國，萬世一系，永永尊戴。

一、君上神聖尊嚴，不可侵犯。

一、欽定頒行法律及發交議案之權。（凡法律雖經議院議決，而未奉詔令批准頒布者，不能見諸施行。）

一、召集開閉停展及解散議院之權。（解散之時，即令國民重行選舉新議員，其被解散之舊議

員，卽與齊民無異。倘有抗違，量其情節，以相當之法律處治。）

一、設官制祿及黜陟百司之權。（用人之權，操之君上。而大臣輔弼之議院，不得干預。）

一、統率陸海軍及編定軍制之權。（君上調遣全國軍隊，制定常備兵額，得以全權執行。凡一切軍事，皆非議院所得干預。）

一、宣戰講和，訂立條約，及派遣使臣，與認受使臣之權。（國交之事，由君上親裁，不付議院議決。）

一、宣告戒嚴之權。當緊急時，得以詔令限制臣民之自由。

一、爵賞及恩赦之權。（恩出自上，非臣下所得擅專。）

一、總攬司法權。委任審判衙門遵欽定法律行之，不以詔令隨時更改。（司法之權，操諸君上。審判官本由君上委任代行司法。不以詔令隨時更改者，案件關係至重，故必以已經欽定法律爲準，免涉紛歧。）

一、發命令及使發命令之權。惟已定之法律，非交議院協贊奏經欽定時，不以命令更改廢止。（法律爲君上實行司法權之用。命令爲君上實行行政權之用。兩權分立，故不以命令改廢

法律。）

一、在議院閉會時，遇有緊急之事，得發代法律之詔令，並得以詔令籌措必需之財用。惟至次年會期，須交議院協議。

一、皇室經費，應由君主制定常額，自國庫提支，議院不得置議。

一、皇室大典，應由君主督率皇族及特派大臣議定，議院不得干涉。

臣民權利義務：

一、臣民中有合於法律命令所定資格者，得爲文武官吏及議員。

一、臣民於法律範圍以內，所有言論著作出版及集會結社等事，均准其自由。

一、臣民非按法律所定，不加以逮捕監禁處罰。

一、臣民可以請法官審判其呈訴之案件。

一、臣民應專受法律所定審判衙門之審判。

一、臣民之財產及居住，無故不加侵擾。

一臣民按照法律所定，有納稅當兵之義務。

一、臣民現完之賦稅，非經新定法律更改，仍照舊輸納。

一、臣民有遵守國家之義務。」

這個憲法大綱，並無多大價值，因爲牠大抵是模倣日本憲法而草擬的。牠不過是一個草案，並無法律的效力。牠的起草，完全爲憲政編查館所從事，毫無民意分子參加。牠的目的，在於使大權統於朝廷，所謂「立法行政司法，則皆總攬於君上統治之大權。故一言以蔽之，憲法者，所謂鞏固君權，並以保護臣民者也」（註十五）是也。所以這個草案可說是採一權制，談不到分權的問題。君主大權，比日本天皇的大權更無限制。而且當時所定立憲期限爲九年，未免過長，所以清廷的立憲運動，令人大失所望。

第五節　十九信條的頒布

一九〇八年清德宗和西太后均逝世，宣統繼位，載灃當國。在戊申年十一月，即定諭旨由軍機

大臣副署之制。這是仿照立憲國家由國務總理副署負責的意思。到宣統元年二月，特下一道諭旨，宣示決行立憲的意思。十月各省諮議局一律成立。十二月又頒布廳州縣自治章程及法院編制法。庚戌年九月，資政院也在北京成立開會了。十月又派溥倫、載澤爲纂擬憲法大臣。當時載灃對於立憲可算是很熱心。宣統元年，陝、甘總督升允因爲奏阻立憲而被開缺。甘肅布政使毛慶蕃因爲躭誤憲政的籌備，而被革職。但是載灃之熱心立憲，是別有用心的。因爲感到皇室和滿人地位的危險，恐怕大權旁落，滿人受制於漢人，希望藉一紙憲法，朦蔽漢人的耳目，保持皇室的大權。試看他的第一計畫在於攬握兵權，任用親貴，便可明白了。

當時因爲各省諮議局和北京資政院均已成立。(註十六)各省的立憲黨人，因爲得了法定的集議機關，所以更加活動起來。在乙酉年，江蘇諮議局的議長張謇，通電各省主張速開國會，組織責任內閣，復派人遊說各省。不久便有蘇、浙、皖、贛、湘、鄂、閩、粵、桂、豫、魯、直、奉、黑、吉十六省的諮議局各派代表三人集於上海，組織一個「國會請願同志會」。十二月，各代表相約同往北京，於次年在北京齊集。由孫洪伊領銜，以請願書託由都察院代奏。旋奉諭旨拒絕。這是宣統時第一次的請願。到了四月，各

省諮議局的代表又聯合各省政團商會及海外僑商各舉代表組織「國會請願代表團」，呈遞請願書共十起。但均歸失敗。這是宣統時第二次的請願。到了九月，中央資政院成立於北京，代表團又向資政院上書，請提議設立國會組織責任內閣。資政院以多數議決贊成所請，於是以國會之請願入奏。在十月初，清廷乃下詔准將立憲籌備期限縮短，於宣統五年召集國會，在國會未開以前，先將官制釐訂，設立內閣制。這是第三次請願書的結果。但是湖北的湯化龍，湖南的譚延闓，四川的蒲殿俊等還守着速開國會之議。在北京活動，謀為第四次的請願。資政院開院後，屢有書質問軍機大臣的責任。到了辛亥的三月，清廷果然履行他先年十月的許諾，頒布新內閣官制，以奕劻任內閣總理大臣。新內閣發表後，諮議局聯合會請都察院代奏，說：「以皇族組織內閣，不合君主立憲國公例，請另簡大臣組織內閣。」但清廷則斥以：「黜陟百司，係君上大權，議員不得妄行干涉。」同時降諭所有各省代表人等，著民政部及各省督撫凱切曉諭，令其即日散歸，各安職業。隨又命民政部與步軍統領衙門將東三省請願速開國會代表送回原籍，不准逗遛，並命各省撫開導彈壓。始有違抗查拿嚴辦，後又發遣在天津組織第四次國會請願之溫世霖於新疆，於是熱心國會內閣制的立憲黨人，

大失所望。

到了辛亥八月，武漢起義，各省響應，清廷爲之大震，乃於九月初九日下詔罪己，實行憲政。於同日取消皇族內閣，以冀挽回人心。因爲人民早已洞知清廷立憲之虛僞，故毫不爲所惑。及灤州軍隊統制張紹曾與混成協統藍天蔚等電奏，要求實行立憲，並由議院制定憲法，清廷大驚，乃急命資政院起草憲法。九月十三日，宣布憲法內閣重大信條十九條如下：

第一條　大清皇帝之皇統，萬世不易。

第二條　皇帝神聖不可侵犯。

第三條　皇帝之權，以憲法規定者爲限。

第四條　皇帝繼承之順序，於憲法規定之。

第五條　憲法由資政院起草議決，皇帝頒布之。

第六條　憲法改正提案之權，屬於國會。

第七條　上院議員，由國民於法定特別資格中公選之。

第八條　總理大臣，由國會公選，皇帝任命之。其他國務大臣，由總理大臣推舉，皇帝任命之。皇族不得爲總理大臣，其他國務大臣，並各省行政長官。

第九條　總理大臣，受國會之彈劾時，非解散國會，卽內閣總理辭職。但一次內閣不得爲兩次國會之解散。

第十條　皇帝直接統率陸海軍。但對內使用時，須依國會議決之特別條件。

第十一條　不得以命令代法律。除緊急命令外，以執行法律及法律所委任者爲限。

第十二條　國際條約，非經國會之議決，不得締結。但宣戰媾和，不在國會開會期內，由國會追認之。

第十三條　官制官規，以法律定之。

第十四條　本年度之預算，未經國會議決，不得適用前年度預算。又預算案內規定之歲出預算案所無者，不得爲非常財政之處分。

第十五條　皇室經費之制定及增減，依國會之決議。

第十六條　皇室大典，不得與憲法相抵觸。

第十七條　國務裁判機關由兩院組織之。

第十八條　國會之議決事項，皇帝頒布之。

第十九條　第八、第九、第十、第十二、第十三、第十四、第十五、第十八各條，國會未開以前，資政院適用之。

這個十九信條，可說是一種臨時憲法，亦卽有淸時代所頒布的第一個憲法。這個十九信條和從前所頒布的憲法大綱根本不同，因爲憲法大綱是採取日本式的君主專制制度，而十九信條則係採取英國式的「虛君共和」的制度。而且採行議會政治責任內閣的制度，雖然起草者未能完全了解責任內閣的意義。（註十七）淸廷從前對於國民之要求立憲，一點也不肯採納，但到了辛亥革命軍興，乃一變從前倨慢的態度，這是甚麼道理呢？這是因爲淸廷想藉這十九信條來挽回已去的人心，然已無及矣。此正所謂「不到黃河心不死，及到黃河悔已遲」也。

（註一）見淸史列傳卷五七李鴻章傳。

(註二)這些都是在同治二年到光緒十四年之間所陸續舉辦的。

(註三)梁啟超，飲冰室文集。

(註四)見同盟會民報民族的國民一文

(註五)見康有爲於光緒二十二年十一月上清廷書。

(註六)同上。

(註七)見光緒政要

(註八)見孫中山叢書吳稚暉所著中山先生革命的兩基礎中所附之中山年表。

(註九)康有爲壬寅六月與南北美洲諸華商辨革命書。

(註十)駁保皇報（一九〇四年發表於檀香山隆記報）見胡漢民編總理全集第一集下册第一〇一八頁。

(註十一)同上，第一〇二二頁至一〇二三頁。

(註十二)民報駁新民叢報最近之非革命論。

(註十三)參照李劍農最近三十年中國政治史，一三一頁至一三六頁。

(註十四)光緒新法令第一册二十六至二十七頁。

(註十五)光緒新法令第二册第二十六頁。

(註十六)九月初八日張謇等領銜要求立憲的十二條電奏，其文如下。

一、大清皇帝萬世一系。
二、於本年內召集國會。
三、憲法由國會起草，以皇帝之名義宣布之。但皇帝不得加以修正或否認。
四、締結條約及媾和，由國會取決，以皇帝之名義行之。
五、皇帝統率海陸軍。但對國內用兵時，須經國會議決。
六、不得以命令施行「就地正法格殺勿論」之事。
七、特赦國事犯。
八、組織責任內閣。總理大臣，由國會選舉後，以皇帝勅任之。其他國務大臣，由總理大臣推薦任之。皇族不得爲國務大臣。
九、國會有修改憲法之提議權。
十、本年度預算，未經國會議決，不得適用前年度之預算支出。
十一、凡增重人民之負擔，須由國會議決。
十二、憲法及國會法之制定，軍人有參與權。

(註十七)第九條所規定的彈劾權和責任內閣制的精神，未能完全契合，因爲在責任內閣制，祇要議會表示不信任時，內閣卽須解職，並不以受彈劾爲限。

第二章　民國初元至民國二十一年的制憲運動

第一節　臨時政府組織大綱之頒布

革命黨於辛亥年八月十九日起義於武漢，不到一月，遂有天下大事。然而到了九月下旬，還沒有一個統一的組織，省自爲戰，省自爲政，情形極爲散漫。於是在長江上下游的兩方，同時動議，組織聯合機關。九月十九日湖北都督府通電各省，請派全權委員赴鄂，組織臨時政府。然而上海爲革命同志所聚集的處所，所以當武昌通電請派代表赴鄂組織政府的時候；上海方面，已經提議在上海組織聯合機關。九月二十一日，蘇督程德全、浙督湯壽潛、即用蘇、浙兩督的名義，聯電滬督陳其美，提議急宜仿照美國第一次會議，於上海設立臨時會議機關，磋商對內對外的妥善方法，以期保疆土之統一，復人道之和平。其集議方法如下：

一、各省諮議局各舉代表一人。

一、各省現時都督府各派代表一人，均常駐上海。

一、以江蘇教育總會爲招待所。

一、兩省以上代表到會，即行開議，續到者，隨到隨與議。

九月二十二日，就以江蘇都督府代表雷奮、沈恩孚，浙江都督府代表姚桐豫、高爾登的名義，通電各省來上海會議。這是各省民軍動議組織臨時政府之始。二十五日，代表會開第一次會議，議決該會定名爲各省都督府代表聯合會。三十日議決承認武昌爲民國中央軍政府，以鄂軍都督執行中央政務。當時湖北都督黎元洪已有通電請各省全權委員赴武昌組織臨時政府。十月初四日，由聯合會議決各省代表赴武昌。於是各省代表陸續往鄂。但當代表到湖北時，漢陽已爲清軍奪回，武昌陷於危險狀態。各省代表乃假漢口英租界順昌洋行爲代表的會所，於十月初十日開第一次會議，推舉譚人鳳爲議長。十二日議決先行起草臨時政府組織大綱，並選舉雷奮、馬君武、王正廷三人爲臨時政府組織大綱起草員。十三日議決臨時政府組織大綱二十一條。並於即日宣布各省代表

簽名於這個大綱的，爲湖北代表孫發緒、時象晉、胡瑛、王正廷，山東代表謝鴻燾、雷光宇，福建代表潘祖彝，湖南代表譚人鳳、鄒代藩，安徽代表趙斌、王竹懷、許冠堯，廣西代表張其鍠，浙江代表陳毅、陳時夏、湯爾和、黃羣，江蘇代表馬君武、雷奮、陳陶怡，直隸代表谷鍾秀，河南代表黃可權。十月十二日革命軍克服南京，於是議決以南京爲臨時政府所在地。(註一)當時值革命領袖孫中山先生於十一月初六日到滬，遂決定於十一月初十日開選舉臨時大總統會，中山先生以得十六票當選爲臨時大總統。而中山先生於十一月十三日(卽陽曆一月一日)在南京就職，於是中華民國第一次的臨時政府，算是依照臨時政府組織大綱組織成立了。

這個政府組織大綱，雖是中華民國所頒布的第一個臨時憲法，但是牠含有許多的弱點。我們可舉其犖犖大者言之如下：

(一)牠毫未規定人民的權利和義務，對於人權未免太不注意了。

(二)牠是一個協定的憲法，因爲牠是成立於各省軍政府代表之手，而非成於人民代表之手。

(三)牠所採的議院，爲一院制。稱議會爲參議院。參議院議員係每省以三人爲限。其選派方法，係由各省都督府選派，所以他們絕不是代表人民的分子。

(四)談到元首與國務員的關係，牠是採行總統制，因爲牠並不規定總統的行爲須受國務員的限制，也並未規定國務員應對議會負責。牠雖然規定每部部長之任命，須得參議院同意，但對於各部部長之解職，則毫無規定。

這個臨時政府組織大綱和同盟會在丙午、丁未年間所定的革命方略不甚符和。照同盟會的革命方略，有四個時期，其秩序如下：

「第一期爲軍法之治——義師既起，各地反正，土地人民新脫滿洲之羈絆，臨敵者宜同仇敵愾，內輯族人，外禦寇讐，軍隊與人民，同受治於軍法之下。……地方行政，軍政府總攝之。以次掃除積弊。……每縣以三年爲限。……始解軍法，布約法。

第二期爲約法之治——每一縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民。……以天下平定後六年爲限，始解約法，布憲法。

第三期爲憲法之治——全國行約法六年後，制定憲法。軍政府解兵權行政權，國民公舉大總統及公舉議員，以組織國會，一國之政事，依於憲法行之。……」

依據同盟會的革命方略，當時是應該以組織强有力的軍政府爲目的，不應談到通常的憲政問題。但因參加革命的人物，非常複雜，立憲派和革命派混在一塊，他們以滿清被推翻，便可實現憲法之治，便可收憲政之實惠，所以置中山先生的革命方略於不顧。無怪乎中山先生其後慨乎言之，曰：「民國建元之初，予極力主張施行革命方略，以達革命建設之目的。……而吾黨之士，多期期以爲不可。經予曉喻再三，辯論再四，卒無成效，莫不以予之理想太高。……嗚呼，是豈予之理想太高哉！毋乃當時黨人知識太低耶？予於是不禁爲之心灰意冷矣。……此予之所以萌芽退志，而於南京政府成立之後仍繼續停戰重開和議也。……」（註二）

第二節　臨時約法之制定

上節已經說過臨時政府組織大綱含着許多缺點，不特和中山先生的革命方略所定步驟未

能符合，卽就憲法的原理來說，牠表示許多的疵點。而牠所最引人不滿，而且必須修改的地方，則爲如下之兩點（一）臨時政府組織大綱規定國會召集限期六個月，這是事實上辦不到。（二）國家根本法應規定人民之權利義務，然而臨時政府組織大綱，對於這一層，完全無規定。因此有許多人提議將牠修改爲臨時約法。到了元年二月初旬，清帝退位，總統的位置要讓給袁世凱，中山先生向參議院咨請辭去總統時，附有三項辦法。其第三項爲「臨時政府約法爲參議院所制定，新總統必須遵守。」因之臨時約法之制定，更爲迫不及待的事體了。參議院從二月初七日起開始會議，經過兩次的起草會議，從二月初七日起至三月初八日止，全案完成，三月十一日由臨時大總統公布。全文都七章，共五十六條。是爲中華民國第二次所公布的臨時憲法。（註三）

這個臨時約法和臨時政府組織大綱根本不同的地方，就是在：臨時政府組織大綱所採的是總統制，而臨時約法所採的是責任內閣制。其所以於幾個月之內，於中央政制發生這樣的大變動，據說完全是對人問題。在制定臨時政府組織大綱之時，宋教仁是主張用法國式的內閣制，當時遂有宋教仁想作內閣總理的謠言，爲打擊宋教仁起見，所以定爲總統制。到了元年三月，清廷退位，袁

世凱有「永不使君主政體再行之中國」並贊成共和主義之表示，「中山先生乃讓大總統之位於袁世凱。但革命黨人因爲提防袁世凱野心的原故，又把總統制改爲責任內閣制。當時的立法者所以改變方策完全是對人問題，不是因爲他們的憲法學上的知識有什麼進步，因爲臨時約法本身上的缺點，也有許多。茲評論之如下：

（一）牠和臨時政府組織大綱一樣，也是一種協定憲法。因爲這個約法是由參議院制定，而參議院的議員，卻全是各省都督府的代表，毫無民意分子在內。

（二）牠的第四十四條規定：「國務員輔佐臨時大總統負其責任。」從這條的詞義看來，牠對於內閣是否對議會負責的問題規定很不明瞭。

（三）第五條規定：「中華人民一律平等，無種族階級宗教之區別。」這僅說人民不得因種族、階級、宗教三者而示區別，立法者尚未肯承認男女兩性之平等。

（四）第六條僅云「人民之身體，非依法律不得逮捕、拘禁、審問、處罰。」對於非法逮捕監禁的事體，並未設置救濟的方法。

（五）第十五條規定：「本章所載人民之權利，有認爲增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得依法律限制之。」所謂「公益，」所謂「治安，」所謂「非常緊急」等，都是一些極其空泛的名詞，沒有確定的名詞，所以立法方面以法律限制人民各種自由，實際上仍屬無限。

（六）牠沒有承認選權普及，和女子參政權的條文。

（七）牠是採一院制，稱爲參議院。各議員各享有一表決權。其選派方法，係由各地方自定。而實際則均由各省都督府指派，所以這個機關，不能說是代表民意的機關。

（八）牠無關於議員兼任官吏權之規定。所以議員能否兼任官吏，在民國初年會經發生問題。

（九）關於議會對於國務員之彈劾權，依臨時約法第十二條之規定，適用於「失職」或「違法」兩種行爲。至於不信任投票，則毫無規定。也許是因爲「失職」包着「政策失當」在內。觀第四十七條之規定，國務員受參議院彈劾後，即須去職，更可證明當時造法者認彈劾和不信任投票爲一事。從可知造法者對於彈劾權和不信任投票分不清楚了。

（十）牠對於議員的保障之規定，不甚嚴密。第二十六條規定：「除現行犯及關於內亂外患之

犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。」「內亂外患」之解釋，漫無標準，可由行政方面隨意解釋，利用牠去陷害議員。所以內亂外患之除外，實可發生很大的危險。而且保障僅限於逮捕，舉凡搜查、傳問、起訴等事，可不經議會許可而進行。且所謂保障，僅限於議會開會期間以內，開會期間以外，便毫無保障了。

（十一）關於行政元首之產生，依第二十九條之規定「臨時大總統副總統由參議院選舉之，以總員四分三以上之出席，得票滿投票總數三分二以上者爲當選。」這條規定當選票額如是之高（三分二以上），恐有令總統難產之嫌。

（十二）臨時約法原採責任內閣制，但英、法的責任內閣制，不過是以內閣總理取得國會多數的信任爲條件，其餘的國務員，則全由國務總理擇人。但依該約法，一切的國務員，都要先行正式提交參議院徵求同意，方可任命。這是比內閣制更進一步。但依該約法第四十四條之規定「國務員輔佐大總統負其責任」並未聲明國務員應對議會負總統的責任。所以有疑此是指國務員對總統負責而言。因此疑約法是採總統制。從此又可知當時的造法者，對於總統制和內閣制的區別，還

未弄清楚。

(十三)約法雖採責任內閣制，但未給予行政機關以解散議會之權。這也可以證明當時造法者不大明瞭責任內閣制的意義。

(十四)關於司法獨立一項，依約法第五十一條之規定「法官獨立審判，不受上級官廳之干涉，」僅云「上級官廳，」未免過狹。

(十五)關於憲法的解釋，毫無規定，殊覺缺陷。

第三節　天壇憲法草案之起草

參議院於制定臨時約法之後，即遷往北京，於民國元年四月二十九日在北京開始集會。該院依據臨時約法附則之規定，先後制定國會組織法，衆議院議員選舉法。參議員選舉法，經大總統於元年八月十日公布。民國二年四月八日，國會正式成立，這是中國有民選的議會之始。依國會組織法之規定，民國憲法案之起草，由兩院各於議員內選出同數之委員行之。該項條文並未明定兩院

所選委員的一定數目，乃由參議院先行議決各選委員三十人，咨請衆議院的同意。人數既定，遂由兩院議定憲法起草委員互選規則，然後各選委員三十人，候補委員各十五人，組織憲法起草委員會。

當時國會議員的黨派雖極複雜，但以國民黨佔大多數。進步黨佔次多數。進步黨是傾向中央集權制，實權元首制。而國民黨則傾向於地方分權制，責任內閣制。就兩黨在國會所佔的實力來說，則兩黨在衆議院的人數彼此相當。但在參議院，則國民黨的人數遠在進步黨之上。當時袁世凱因受臨時約法的束縛，極感不便，想於憲法上設根本補救。而國民黨則不大相信袁氏能眞心信仰共和主義，所以也想於憲法上設嚴密防預的方法。所以國民黨和袁世凱對於憲法都極爲熱心。當時進步黨的主張，似爲迎合袁氏意旨。於憲法起草委員會委員之選舉，國民黨和進步黨的競爭，頗爲激烈。各聯合小政團，以期多得委員名額，以便實現憲法上的主張。國民黨與共和黨聯合，而進步黨則與政友、大中、公民、超然等政團聯合。選舉結果，國民、進步兩黨佔多數。國民黨佔二十八名，進步黨佔十九名。此外則分配於各小政團。依憲法起草委員會的規則，是設委員長一人，理事六人，由委員

互選之。(註四)委員長主持該會一切事務，於會議時爲主席。(註五)理事則整理該會議事錄，及一切文件。於委員長有事故時，以名次列前者代行其職務。(註六)該會開議之法定人數，爲委員三分二之出席。該會之決議，以委員總額半數之一致爲之。(註七)該會會議時，祇許兩院議員旁聽，外人不許享受此項權利。(註八)

該會於二年七月十二日假衆議院開成立會。於七月十九日開選舉會。結果湯漪當選爲臨時委員長。蔣舉清、楊銘源、王家襄、黃雲鵬、夏同龢、楊永泰當選爲理事。其後王家襄被選爲參議院議長，補選李國珍爲理事。該委員會既成立，因衆議院處所不敷應用，乃從該會第四次會議起遷往天壇祈年殿進行工作，直至憲草完成爲止。所以這個憲草世人稱之爲「天壇憲法草案」。

該委員會之起草方法，分爲兩部分。一爲大綱起草。這係將憲法內最重要問題提出，作爲議題討論。有了結果，纔爲全部條文起草。大綱的議題，共爲十二項：(一)領土應用列舉，或用概括之問題。(二)人民權利義務是否應用列舉。(三)國會應採一院制或兩院制，以及其職權應如何規定。(四)行政部之組織應採總統制，抑採內閣制。(五)大總統選舉方法及權限之規定。(六)副總統應否設

置。(七)國務員之權限，應如何規定。(八)平政院應否設置。(九)審查法律權之問題。(十)解釋憲法權之問題。(十一)預算決算審計院之問題。(十二)憲法修正之問題。於大綱之外，尚有經表決應列入議題的，則爲孔教問題，蒙藏地方治理權特別規定問題及省制問題。大綱起草者爲孫鐘、張耀曾、汪榮寶，黃雲鵬四人。其二爲條文起草。這就是根據大綱的精神，分別章節，系以條文，再加逐條討論，爲形式具備的憲法。全案條文之起草者，爲黃雲鵬、張耀曾、孫鐘、李慶芳、汪榮寶五人。大綱於八月第四次會議開議，至九月二十三日第二十一次會議議畢。全案條文則於十月十四日第二十四次會議開議。是爲委員會之二讀會。至十月二十八日第三十二次會議議畢。十月三十一日第三十三次會議開三讀會，一日完畢。這個草案，所以如此速成的原故，是因當時全國人心希望憲法完成，選舉正式大總統，以便求列國之承認。故於選舉憲法起草委員之後，國會卽議決憲法起草期限自委員長選定之日起四十五日完成。該草案全文分十一章，都一百一十三條。倘若當時不發生意外的事情，也許可以通過憲法會議，而成爲中華民國第一個正式憲法。但是該草案並沒有這種福氣，這也是中國一樁很不幸的事體。

在國會成立之初，多數議員都主張先制憲法，後選正式總統，但因贛、寧之役，討袁之役失敗，大總統的候補人，除袁氏而外，沒有第二人，所以進步黨的議員，紛紛提出先選總統，後制憲法的議案。政黨中持反對態度，主張先制憲法，後選總統的，祇有共和黨。但因人數不多，所以不能實現其主張。而國民黨當時所以也贊成先選總統，後制憲法，則有其苦衷。因爲於贛、寧之役失敗之後，國民黨既不能以武力競爭，而於國會尙保持多數的勢力，以爲武力雖告失敗，可以藉政治上之競爭，圖謀挽救，而且憲法又非三數月所能竣事，如不贊成先選總統，則恐袁世凱採斷然手段，而行解散國會，果爾，則政治上之勢力，恐完全消滅。但國民黨料不到袁氏當選之後，仍不免有解散國會之舉。當時進步黨已先商得國民黨同意，故於二年九月五日衆議院得以二百十三人對一百二十六人之多數，通過先舉總統後制憲法之議決。但因選舉總統之方法乃憲法上的問題，故咨請參議院同意兩院決定於十二日按照制憲之規定開兩院會合會議定由憲法起草委員會起草憲法一部分之總統選舉法，並限於五日起草完竣。大總統選舉法經兩院會合會議決後，卽以兩院會合會的名義公布，並不送交總統公布。大總統選舉法一經公布之後，袁氏就被選爲正式大總統。

袁世凱自被選爲大總統之後，知道大權在握，可以爲所欲爲，於是做出干憲的行爲來了。憲草委員會因政黨變遷之關係，使進步黨完全失勢。進步黨是袁氏的爪牙，進步黨既失勢力，則袁氏對於憲法上的希望，差不多完全斷絕。欲挽回憲法，非破壞憲法會議不可。欲破壞憲法會議，非破壞國會不可。於是國民黨終不免於解散，而非國民黨議員終不免於停職。袁氏破壞憲法之行爲，第一爲咨憲法會議爭憲法公布權。這是因爲大總統選舉法經憲法會議議決之後，即日由會議公布。袁世凱以爲如此辦法，與臨時約法暨國會組織法規定不符，故即咨行國會。其咨文云：「查民國立法程序，約法暨國會組織法定有明文。一爲提案，二爲議決，三爲公布。斷未有但經提案議決而不經公布，可以成爲法律者。大總統選舉法案若爲法律之一種，則依據臨時約法第二十二條第三十條之規定，當然應由大總統公布。若爲憲法之一部，則依據臨時約法第五十四條之規定，雖應由民國議會制定，然制定權行使之範圍，仍應以國會組織法第二十條第二十一條所規定者爲標準。斷不能於國會組織法第二十條之起草權及第二十一條之議定權以外，而侵及於臨時約法第二十二條及第三十條之公布權。是來咨所稱之宣布，既爲臨時約法暨國會組織法規定所無，而又未別經議決

公布一種法律賦予憲法會議以此項宣布權，乃竟貿然行使其蔑視本大總統之職權，關係猶小，其故違民國根本之約法，影響實鉅。……」憲法起草委員會因爲憲法草案尚未完成，無開議機會，置之不復。第二爲派員陳述憲法意見之請求。當憲法起草委員會將憲草一百一十三條條文二讀通過之時，袁世凱卽遣派施愚、顧鼇、饒孟任、黎淵、方樞、程樹德、孔照焱、余棨昌等八人到委員會陳述意見。但該委員會以該會規則祇許兩院議員可以旁聽，是議員非當選委員者，在該委員會亦無發言之權，何況非議員的人。因以法律上並無根據，拒絕袁氏之請求。第三爲憲法草案審查會之發議。袁氏當選總統之後，對於憲法種種意見，皆爲委員會所拒絕。遂改變方針，從國會內部着手，由進步黨發議，組織憲法草案審查會，想將草案不合己意的規定，於審查會打消。但依憲法會議規則，憲法案和普通法案手續不同，祇有審議會，而無所謂審查會。憲法起草委員會的委員，遂全體反對。袁世凱對於憲法主張既着着失敗，乃爲最後之疏通。但疏通亦無效，於是進行第四步之破壞。卽破壞國會，破壞憲法會議。這就是有電和支電的拍發。有電是就袁氏見解指責憲草之不當。電中有云：「立憲精神，以分權爲原則。臨時政府一年以內，內閣三易，屢陷於無政府地位，皆誤於議會之有國務員同

意權。此必須廢除者。今草案第十一條國務總理之任命，須經衆議院同意，第四十三條衆議院對於國務員得爲不信任之決議時，須免其職云。比較臨時約法弊害尤甚。各部總長雖准自由任命，然彈劾之外，又入不信任投票一條，必使各部行政事業仰承意旨，否則國務員即不違法，議員喜怒，任意可投不信任之票。衆議院員五百九十六人，以過半數列席計之，但有一百九十人表決，即應免職，是國務員隨時可以推翻，行政權全在衆議員少數人之手，直成爲國會專制矣。自愛有爲之士，其孰肯投身政界乎？各部各省行政之事務範圍甚廣，行政實依其施行之法均得爲有適當之處分。今草案第八十七條法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟云云，今不按遵約法，另設平政院，使行使訴訟亦隸法院，行政官無行政處分之權，法院得掣行政官之肘，立憲政體固如是乎？國會閉會期間，設國會委員會，美國兩院規則內有之。然憲法亦無明文。今草案第五章規定國會委員會由參、衆兩院選出四十人共同組織之。會議以委員三分二以上列席，列席三分二以上同意決之。而其規定職權，一咨請召集國會臨時會，一閉會期內國務總理出缺時任命署理，須委員同意。一發布緊急命令權，須經委員議決。一財政緊急處分，須經委員會議決。此不特侵奪政府應有之特權而僅僅四

十委員但得二十餘人之列席，與十八人之同意，便可操縱一切，試問能否代表兩院意見，以少數人專制多數人，此尤爲蔑侮立法之甚者也。文武官吏，大總統有任命之權。今草案第一百八、九兩條審計院以參議院選舉之。審計院長由審計員互舉之云云。審計員專以議員組織，則政府編制預算之權，亦同虛設。而審計又用事前監督，政府直無運用之餘地。國家歲入歲出對於國會，有預算之提交，決算之報告，旣予以監督之權，豈宜干預法人層層束縛以掣政府之肘。綜其流弊，將使行政一部僅爲國會附屬品，直是消滅行政獨立之權。」這個電報，是致各省文武長官，叫他們對於憲草逐條研究，於電到五日內，條陳電復，以憑採擇。支電是就袁氏見解，再摘草案中不當之條文，通告各省文武長官，叫他們發攄意見以供參考。袁世凱有支兩電發出之後，於是各省都督、民政長、鎭守使、都統，紛紛覆電，發表他們莫名其妙的憲法意見。張勳、馮國璋、韓國鈞等，更有請解散國民黨的電報，說：「關於憲法草案，該黨主張奇謬，破壞三權鼎立之原則。……非將該黨從速禁除，無以定國本之動搖，饜人民之心理。」袁氏得了他們的援助，卽於十一月四日下令解散國民黨，並撤銷國民黨的國會議員。當時被追繳議員證書的，約有四百三十八人。於是參、衆兩院因不足法定人數，不能開會。袁氏於

三年一月十日下令停止議員職務。國會因之無形瓦解。而天壇的憲法草案，因此不能由憲法會議討議，僅成歷史上的一個名詞。回憶當時國人對於憲法所最注意的問題有三。第一爲地方制度之問題。當時因憲法草案委員會急於收束，所以未得詳細討論。但觀第一條之規定「中華民國永遠爲統一民主國」可知草案所採的，爲統一制，而非聯邦制了。第二爲孔教的問題。當時國內議論紛紜，有主張定孔教爲國教的，有主張信仰應絕對自由的，有主張以孔子之道爲修身之本的。表決數次，均無結果，終以互相讓步，將「國民教育以孔子之道爲修身之大本」之條文通過。第三爲行政機關的權力問題。當時的委員，有主張總統制的，有主張內閣制的。結果總統制爲委員會所拒絕，而採取責任內閣制。但又賦與行政機關以兩種重大的職權，即頒布緊急命令權，和財政緊急處分權。然由國民黨員之提議，該草案設有國會委員會，以限制總統緊急命令權之行使。

第四節　袁世凱之毀憲

袁世凱是個曠世的梟雄，野心勃勃，秉性獨裁，萬難受國家根本法的束縛。他在臨時大總統任

內所以不提修正案的原故，實因他的羽毛未豐。但到了他被選爲正式大總統之後，他就積極行動起來了。他於二年十月十六日（即就正式大總統之第六日）便即咨請國會，於憲法成立以前，即增修臨時約法。他的理由是說：「查憲法會議議定之大總統職權在憲法未制定以前，暫依臨時約法關於臨時大總統之規定等語。推立法者特設此項附則之意，不過以爲大總統之職權，在國法上須有一定。目前憲法尚未產出，暫依約法規定。本大總統亦認爲必要，而不敢非難。然而臨時約法之良否，究爲政治良否之所關。本大總統以二十閱月之經驗，凡從約法上所生之障礙，均有種種事實可憑。竊謂正式政府之所以別於臨時政府者，非第有一正式之大總統，遂可爲中華民國國際上之美觀而已也。必政治刷新，確有以饜足吾民之望，而後可以收拾亂極思治之人心，顧政治之能刷新與否，必自增修約法始。蓋約法上行政首長之職任不完，則事實上總攬政務之統一無望。故本大總統之愚，以爲臨時約法第四章關於大總統職權各規定，適用於臨時大總統，已覺有種種困難，若再適用於正式大總統，則其困難將益甚。苟此種種困難，其痛苦若僅及於本大總統之一人一身，又何難以補苴彌縫之術相與周旋。無如我國民喁喁望治之般，且各挾其身命財產之重，以求保障於藐躬。

本大總統一人一身之受束縛於約法，直不啻胥吾四萬萬同胞之身命財產之重同受束縛於約法。本大總統無狀尸位以至今日，萬萬不敢再博維持約法之虛名，致我國民之哀哀無告者且身受約法之實禍。查臨時約法第五十五條所定大總統有提議增修約法之權。茲特於受任伊始，將約法內應行增加修正之處，彙提一增修案，並逐條附具理由，俾資討論。……」（註九）至於他所提出增修臨時約法之處，共為如下之七點：

一、臨時約法第三十三條「臨時大總統得制定官制官規，但須提交參議院議決。」應修正為「大總統制定官制官規。」其可據理由是說「官制官規，各國中雖間有許議院參與者，然以專屬於元首職權者居大多數。蓋官制官規有隨時改良之性質，交院議決，反有妨行政之敏活。……」

二、第三十四條「臨時大總統的任免文武職員，但任命國務員及外交大使，須得參議院之同意。」應修正為「大總統任免文武職員。」其所據理由是說：「國務員同意權，不容於內閣制之國。惟大總統制之，美國始有此規定。……採此制之弊有二。一、國會既有彈劾權於後，自

可不必有同意權於先。苟一一與以同意，反輕國務總理之責任。二、國中上流人物爲保持名譽，多不願投身政界。蓋一經國會不同意，於其各人之身分，不無稍損。然此猶其小者，去歲以來，內閣更迭，俱緣黨見，一切庶政，不能進行，幾使國家常陷於無政府之地位。而閣員進退，爲一黨勢力所把持，未始非同意權階之厲也。」

三、第五十二條「臨時大總統經參議院之同意，得宣戰媾和及締結條約」應修正爲「大總統宣戰媾和及締結條約。」其所據理由爲「外交貴秘密，貴神速，苟結約經院議，則秘密固無可守，神速尤不可能。事機一失，悔不可追。甚或因甲乙兩院意思不合，至使外交愈形棘手。……至宣戰媾和，事同一例。決策之期，間不容髮。亦以歸於總統，庶於發展國力，折衝國際，有莫大之利益也。」

四、於第四十條以下應追加一條：「大總統爲保持公安，防禦災患，於國會閉會時，得制定與法律同效力之教令。前項教令，至次期國會開會十日內，須提出兩院求其承認。」其所據理由爲：「緊急命令一項，德意志諸邦國皆有此制，而法國則否。……然現在法國學者多反對此

制、蓋憲法既未明定，政府恆利用之以發種種違法之命令，一弊也。國家不能無緊急之時，雖不規定，此種事實，仍不可免，乃曖昧不明，而使執政負違憲之罰，二弊也。不如以憲法明定之為得，況有保持公安、防禦災患，及閉會與追認之三條件，則亦無濫發命令之弊。」

五、於第四十條以下應追加一條：「大總統為保持公安、防禦災患，有緊急之需用而不及召集國會時，得以教令為臨時財政處分。前項處分，至次期國會開會十日內，須提出眾議院求其承諾。」其所據理由是說：「欲求行政上之敏活，則臨時之財政處分，自不能不予大總統以特權。其承諾之限於眾議院有預算先議權，為多數國家通例。眾議院既與財政有密切關係，故須經其同意。一而期政事之可以敏速，一面又所以防處分權之濫用也。」（註十）

袁氏所提之修增臨時約法案，國會議員均認憲法行將議定，無增修約法之必要，故拒絕袁氏之要求。嗣國會解散之後，於元年十一月二十六日將熊內閣所召集的行政會議，改稱為政治會議。其構成分子，除各省派來委員外，並有總統、國務總理，中央各部所派委員，暨各部總長。袁氏即利用此機關以為蹂躪法律之工具。政治會議一經成立，袁氏就向該會議諮詢修改民國元年的臨時約

法（時爲二年十二月十八日）其要點是說：「昨據兼領湖北都督事黎元洪等電稱：歷考中外改革初期，以時勢造法律，不以法律強時勢。美爲共和模範，而開國之始，有費拉德費亞會議修正憲法之舉。論者不詆爲違法。先例具在，可爲明徵。現在政治會議已經召集，與美國往事由各州推舉之例正同。請大總統諮詢各員以救國大計等語。該都督民政長等所請實爲民國計畫起見。即考諸輿情民意，亦鮮不以增修約法爲當務之急。查民國憲法未制定以前，約法效力原與憲法相等。且大總統提案增修約法，業有明文規定。但國會現狀，一時斷難集議，而建設進行，又屬刻不容緩。如任苒坐誤，殊非本大總統救國福民之素志。然若權宜應急，尤非本大總統尊重約法之初意。躊躇再四，實乏之術以濟其窮。至增修約法程序，究應如何，用特諮詢政治會議併案討論辦法，分別具覆。」（註十一）政治會議原係袁氏的御用機關，自然是要迎合袁氏的心思而作答覆。所以政治會議的呈覆，是說：「……本會議以爲約法之應行增修，與增修案之得由大總統提出，揆之法理事實均屬毫無疑義。本會議所當討論者，即係以何種機關議決此項增修案之問題。據臨時約法之規定，增修約法，係參議院之職權，參議院消滅，當然由國會承繼。今國會情形既難開議，而將來召集，尚需時日，際茲百廢

待舉之時，斷無因循坐誤之理，兼領都督黎元洪等原電引美國費拉德費亞會議往事為證，謂此次政治會議與美國往事相同，似隱以增修約法之責屬之本會。查政治會議由中央政府及各省各地方委員組織而成，雖人數較南京參議院為多，組織較南京參議院為備，而既為政府之諮詢機關，即無參預增修根本法律之職責。本會議依據法理，參之時勢，愈以宜於現在之諮詢機關及普通之立法機關以外，特設造法機關，以改造民國國家之根本法。既可示天下以尊重約法之意，且與該兼領都督等以時勢造法律之意相符。前此臨時參議院制定約法，即因組織粗疏，以致法行之後，流弊滋多。當此千鈞一髮之時，一誤不容再誤。且有此一造法機關，將來約法修定以後，凡附屬於約法之各種重要法案，即可由其制定，庶不致國家要政，因此久懸。反覆思維，有利無害，本會討論至再，全體議決，並希望此種造法機關，如果設置，應請召集各地方富於學識經驗聲望素著之員，妥慎組織，以符尊重造法機關之本旨」。（註十二）政治會議是主張特設造法機關以改造臨時約法，袁氏因之於三年一月十一日又諮詢該會特設造法機關之組織。該會即呈覆所詢各點。第一關於造法機關之名稱，該會以為此項造法機關，既因議決增修約法案而設，即應稱為約法會議。第二關於造法機關之

職權，該會以為其範圍自應即以原案之所呈明者為限，即以增修約法案及附屬於約法之重要法案為其職權。第三關於造法機關之組織。該會以為應於現有之各機關及各團體以外，選出若干人，而後可有適當之組織。第四關於造法機關之議員選派方法。該會以為應酌用選舉方法，然當以學識經驗為準，而其選舉區畫，則不得不取都會集中主義。選舉資格，又不得不取人才標準主義。(註十三)旋由袁氏於三年一月二十六日以教令公布約法會議組織條例。依該條例之規定，應由(一)京師選舉會選出四人。(二)各省選舉會各選出四人。(三)蒙、藏、青海，選舉聯合會選出八人(四)全國商會聯合會選舉會選出四人。凡充任選舉人的，須具備下列四種資格之一。即(一)曾任或現任高等官吏而通達治術者。(二)由舉人以上出身，而夙著聞望者。(三)在高等專門以上學校三年以上畢業，而研精科學者。(四)萬元以上之財產而熱心公益者。當選人於當選後，仍須由政府所組織之資格審查會審查合格，方能充任議員。就其所定資格之嚴，及審查會之審查兩點而觀，所產生之議員，不外為士大夫階級及資產階級。而且等於由政府指派。所謂民意代表，根本說不上。

約法會議於三年三月十八日開成立會，袁氏即提出增修臨時約法大綱七項第一項為舉凡

宣戰、媾和、締結條約等的外交權，應屬諸大總統，無須參議院之同意。第二項爲總統制定官規及任用國務員與外交大使公使，無須經參議院之同意。第三項爲採用總統制。第四項爲正式憲法，應由國會以外之國民會議制定，由總統公布，正式憲法之起草權歸諸總統及參政院。第五項爲關於人民公權之褫奪、回復，總統應自由行之。第六項爲總統應有緊急命令權。第七項爲總統應有財政緊急處分權。旋由約法會議議決中華民國約法於三年五月一日由總統公布。這就是世人所稱的袁氏約法。這個約法，乃是依據袁氏所提之各項而制定的。這個約法，是採一院制，稱爲立法院。另設一個參政院，以爲大總統之諮詢機關。這個約法頒布之後，元年的臨時約法，國會組織法，以及二年的參眾議員選舉法，均爲袁氏所撕毀了。這個約法內容，共分六章，都六十八條。

依袁氏新約法之規定，參政院及立法院之組織，亦由約法會議議決，因此該會又議定參政院組織法，立法院組織法，及立法院議員選舉法。參政院之參政完全由總統任命。參政院於三年六月二十日成立，而政治會議即於此時取消。袁氏於三年六月二十九日以命令宣布，參政院依新約法代行立法職權，至於立法院則始終未成立。參政院爲迎合袁氏意旨起見，於三年十二月二十八日

議決修正大總統選舉法，將總統任期改爲十年，連任亦無限制。總統繼任人應由現任總統推薦於總統選舉會，其名額以三人爲限。現任總統，當然可以繼續當選。修正大總統選舉法一經頒布，二年所定的大總統選舉法，又被袁氏撕毀了。

此時袁氏已成獨裁元首，可以爲所欲爲，一般攀龍附鳳，趨炎附勢之輩，乃乘機勸進，恰好當時有憲法顧問美人古德諾氏（F. J. Goodnow）著有君主立憲優於民主立憲，以及中國不宜採用民主國體之說，爲亞細亞日報所揭載，帝制派更藉以作張目。八月十五日楊度、孫毓筠、嚴復、劉師培、李燮和、胡瑛諸人，組織籌安會，爲帝制之活動。未幾參政院請求召集國民會議，以解決國體問題之建議。未幾，復議決國民代表大會組織法，於四年十月六日由袁氏公布。該組織法規定國體問題由國民代表大會投票表決。結果各省區國民代表受政府之嗾使，一致推戴袁氏爲皇帝。但袁氏一承認帝制，各省卽揭反對帝制之旗幟，紛紛宣告獨立。而袁氏因受此打擊，遂氣憤而亡。帝制由此告終。時爲五年六月六日。

第五節　天壇憲草之續議

袁氏歿後，黎元洪依二年大總統選舉法於五年六月七日就大總統職。黎氏於六月二十九日下令召集國會，以完成憲法，並聲明憲法未定以前，仍遵行中華民國元年三月十一日公布之臨時約法，至憲法成立爲止。二年十月五日宣布之大總統選舉法，係憲法之一部，應仍有效。同日又令以五年八月一日爲舊國會開始集會之期。於是國會在八月一日行開會式。是爲國會第一次的恢復。國會集會之後，卽由吳宗慈等提案，請定期繼續議憲。遂於九月初五日開憲法會議，以民國二年憲法起草委員會所議定之中華民國憲法草案（卽所謂天壇憲法草案）爲國會憲法會議討議之基礎。

自五年九月五日至十三日之憲法會議，爲憲法起草委員會說明旨趣之時期。先說明全部主旨，再逐條說明。說明旨趣之後，卽以全案付審議會審議。

自五年九月十五日至六年一月十日，審議會共開二十四次會。卽審法會議全體議員就草案

中之重大問題議決原則之程序。除一部分問題，審議無結果而外，大部分問題經審議有結果。對於原案之(一)國土(二)人民自由權，(三)兩院制，(四)參議院之組織，(五)不信任國務員之決議，(六)國務總理之同意權，七)法院受理行政訴訟，(八 財政緊急處分八項，均經審議會表決贊成。其對原案不刪除者，爲「國會委員會」一項。至於未解決者，共有五項。即：(一)「國民教育以孔子之道爲修身大本」，(二)「議員兼任國務員」，(三)「緊急教令」，(四)「解散衆議院」，(五)「審計院之組織」。(註十四)

從六年一月二十六日起，直至六年六月國會第二次被解散之日止，是爲對於中華民國憲法草案之二讀會程序。即逐條表決之程序。草案在二讀會經修正的各項爲：(一)關於孔教之規定。草案第十九條原文係「國民教育以孔子之道爲修身大本」。在二讀會時期，反對者則欲打消原案之規定，而尊孔派則尙以草案的規定爲不滿足。後雙方調協，修改爲「中華民國人民，有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律，不受限制。」第二爲關於國會委員會之規定。草案原規定在議會閉會期內，設一國會委員會，以爲監督政府之機關。但在二讀之時，多數議員以爲四十名委員，易爲政

府利用，故表決删去。第三為關於緊急命令權之規定，草案原規定：「大總統為維持公共治安，防禦非常災患，時機緊急，不能牒集國會時，得經國會委員會之同意，發布與法律有同等效力之命令。」一在二讀之時，以為此項規定，殊屬危險，故議決删去。第四為關於議員兼任國務員之規定。草案原係規定：「兩院議員，不得兼任文武官吏，但國務員不在此限。」此本係採內閣制應有之規定，但在二讀之時，竟被删除。第五為關於國會集會之規定。草案規定國會之臨時會，必須由總統牒集，但在二讀之時，改為臨時會得由總統之牒集或兩院議員各有三分一之聯名通告而召集之。（註十五）

至於在二讀會裏討論無結果之問題有二。一為解散國會權之問題。二為省制問題。而以省制問題為爭論最激烈。急進派則主張省制應入憲，而且省長由民選。反對派則不特主張省長應由中央任命，而且反對以省制入憲。折中派則主張省制入憲，但不主張省長民選。急進派所持之理由，則為當時中央與地方權限不分，實督軍制度所以致之。以省制入憲則可以矯正此弊。而反對者，則以為當時各省都督既極跋扈，即以憲法規定地方之權限，都督亦難就範。於五年十二月八日審議會中，雙方辯論至激，竟至用武。事後憲法研究會（為梁啓超、湯化龍、藍公武、劉崇佑、林長民等所組織）

通電各省督軍省長。這是啓督軍干憲之端。擾攘竟月，纔由各派協商成立一個十六條的地方制度草案。交付憲法起草委員會，使標明章條次序，提出憲法會議。(註十六)恰好在這個時候，段內閣召集各省督軍在京舉行會議，討論對德宣戰之問題。都督團一致贊成。但因民黨議員之反對，卒不能通過國會。憲法研究會之議員，乃乘機搆煽。於是有督軍團之聯名詆毀憲法，請解散國會，後又有各省督軍之相繼獨立。黎總統免段祺瑞之職，電召張勳入京商國是。但張勳請限日解散國會，黎氏一時糊塗，竟納張之說，於六月十二日下解散國會之令。張勳入京之後，即進行復辟。但於六年七月十二日即告失敗。這是因爲國人不贊成君憲的心理之勝利。

第六節　西南護法及省憲運動

張勳復辟失敗之後，由馮、段執政，他們不召集舊國會。國會議員乃紛紛南下，爲恢復國會之運動。當時在滬之孫中山先生，乃出而倡言護法。中山先生赴粵之後，議員也紛紛赴粵，想在粵開會。但初時因不足法定人數，祇得開國會非常會議，制定軍政府組織大綱，舉孫中山先生爲大元帥，時爲

六年八月三十一日。到了七年五月，國會非常會議另制一種中華民國聯合政府組織大綱，設政務總裁七人，由國會選舉組織政務會議。這是採行政合議的制度。(註十七) 到了七年九月，國會法定人數已足，乃開正式會議。並於九月二十八日起至十二月二十三日止，開憲法會議之審議會繼續審議在北京所審議未完之地方制度。審議完畢，續開二讀會，議決以審議完畢之地方制度大綱交憲法起草委員會起草。委員會正在起草之時，適南北政府開和議於上海，議員多赴滬，故委員會雖起草完竣，不能報告於大會。但和議無結果，所以到了八年十一月十八日至九年一月十二日，又繼續議憲，開二讀會及審議會數次。對於起草委員會所提出之草案，前十條均有決議。惟討論至第十一條第一項：「省設省長一人，執行國家行政，並監督地方自治」時，因表決手續各黨間爭持不決，政學會一部分議員拒絕出席，致憲法會議流會八次，不能開會。九年一月二十四日憲法會議議長遂宣告暫時停止議憲。於是西南護法時代之議憲，乃從此告終，而國會也無形解散了。(註十八)

在這裏我們要注意的一樁事，就是西南的護法運動雖於九年一月停止議憲工作，但是此後各省卻發生制定省憲的運動。這種運動所以發生，是因為當時南方的護法政府解體，而國中又無

統一的勢力可以把中國統一起來，所以有許多人提倡聯省自治，以爲不如先由各省自制省憲，實行自治，再由各省派代表組織聯省會議，制定國憲。其實這種運動，就是聯邦的運動。我們一讀當時湖南省長致曹、吳商榷國是的書，就明白了。這個書裏說：『在聯邦制之下，於憲法上將國家各項事權一部俾與中央，一部俾與地方，是即流俗之所謂「聯省自治」。』

這種聯省自治的思想，在當時風靡一時。有幾省就應這種思想，從事制定省憲的工作。其首先從事的，就是湖南省，該省政府於九年十一月二日宣言自治從事制憲。到十年十二月十一日，該省省憲經全省人民投票公決，十一年一月一日公布施行。這個省憲雖然有許多條文從未施行，但是繼續存在有了四年餘的歷史。其繼湖南而起的，就是浙江。十年六月浙督盧永祥通電自制省憲。浙江省憲起草委員會於六月十六日遂從事起草省憲。該草案旋經浙江省議會議決，並於十年九月九日宣布同時並宣布施行法二十三條。但此二法並未實行，因省議會以爲該憲未經全民投票複決，祇能作草案之一。到了民國十五年一月一日，浙江省自治法會議又議決了一種省憲，稱爲浙江省自治法，但亦未見實行。在民國九年到十五年之間，廣東、四川等省也成立省憲草案，但亦未見實

行。因此所謂省憲運動，不過成爲歷史上一種陳迹罷了。

省憲運動，雖然成爲歷史上的一種陳迹，然而牠却有不可磨滅的地方。這就是在於當時憲法思想之進步。因爲這些省憲，均係將民權擴充。例如對於身體之自由，設有出庭狀之規定。關於公民之權利，多規定對於憲法之公布或修改，須經公民票決。湖南之省憲，實際經過這種手續。這很可以表示民主主義之精神。還有一層，就是這些憲法，多半把省的事權列舉出來，以作他日國憲畫分中央與地方權限之標準。從這點看來，很可知道當時的省憲爲聯邦主義所浸漬了。

第七節　曹錕的賄選憲法及臨時執政的中華民國憲法案

民國十一年四月，直奉戰爭發生，結果奉敗直勝，直系軍閥逼迫接近奉系的大總統徐世昌下野，而擁戴黎元洪復職。黎氏遂於六月十一日入北京復職，並下令取消民國六年六月十二日解散國會之令。因之參衆兩院通告於八月一日正式開會，是爲舊國會之二次恢復。

國會恢復之後，仍以繼續六年制憲工作爲其主要任務。但因憲法會議開議時，不足法定人數，

而致流會，於是減少憲法會議之出席法定人數。原來國會組織法第二十一條規定憲法會議非兩院各有總議員三分二以上之出席不得開議，非出席議員四分三以上之同意，不得議決。此時則修正爲「憲法會議以兩院議員總數過半數之出席開議，出席議員過半數之同意議決。」同時又修改憲法會議，增設憲法會議出席費，卽議員每次出席得支二十元之出席費。這是無異於以金錢誘餌議員之出席議憲了。

查民國六年國會憲法會議未決之重要問題，爲地方制度案。所以憲法會議之憲法起草會，依憲法會議之決議起草，將地方制度全章通過二讀。六日又將國權一章及民六懸案完全通過二讀。並推舉藍公武、籍忠寅等整理憲法全部文字。十月八日憲法全案通過三讀。因爲這個憲法是於七日之內的短促時間議畢，所以對於教育及生計兩章遂被遺棄而不付議了。這個憲法，是於十月十日以憲法會議的名義公布。這就是世人所稱之「賄選憲法。」直系軍閥雖以憲法爲號召，但無行憲之誠意，所以這個憲法雖經公布，亦未施行，不過等於一紙具文而已。

該憲全文共分十三章，都一四一條，第一章國體。第二章主權。第三章國土。第四章國民。第五章

國權。第六章國會。第七章大總統。第八章國務院。第九章法院。第十章法律。第十一章會計。第十二章地方制度。第十三章憲法之修正解釋及效力。茲評論之如次：

一、該憲內容頗有不一致之象。然而起草者的憲法學識，則確較以前爲進步。例如天壇草案爲純然中央集權體裁，但十二年憲法不但對於地方制度有具體之規定，郎中央地方之事權亦爲明白之畫分。而且對於社會問題，亦極注意，因爲對於教育、生計，各有專章草案。

二、就學理上言，該憲確具聯邦憲法之性質，因爲設有國權一章，畫分各省與中央之事權。其大體係模倣加拿大制和歐洲大陸制，而取雙方列舉主義。對於未經列舉的事項，既不倣美制以之付與各省，也不倣加拿大制以之付諸中央，而說依其性質係關係國家或關係各省者，分別付與中央或各省。遇有爭議，以最高法院爲裁判機關。殊不知中央與地方事權之畫分，乃屬政治問題，非法院所能勝任處理，這是當時造法者的愚昧。

三、依該憲第一二六條之規定：「省各自治法由省議會縣議會及全省各法定之職業團體選出之代表組織省自治法會議制定之。前項代表，除由縣議會各選出一人外，由省議會選出者，不得

逾由縣議會所選出代表總額之半數。其由各法定之職業團體選出者亦同。但由省議會縣議會選出之代表，不以各該議會之議員爲限。其選舉法由省法律定之。」從此可知該憲已約略的採用職業代表之制度了。

四、該憲對於彈劾與投不信任票爲分別之規定。此較臨時約法毫無關於不信任案投票之規定者，優勝許多。

五、該憲係採責任內閣制。關於此制之規定，已較臨時約法爲妥善。惟對於國務總理與國務員之關係，未明白規定，前者對於後者享有任何特權，殊爲缺陷。

六、依該憲第二十六條之規定：「除第二十三條、第二十四條、第二十五條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者，屬之國家，關係各省者，屬之各省。遇有爭議，由最高法院裁決之。」第二十八條之規定「省法律與國家法律抵觸者無效。省法律與國家法律發生抵觸之疑義時，由最高法院解釋之。前項解釋之規定，於省自治法抵觸國家法律時得適用之。」又依第一百條之規定「法律與憲法抵觸者無效。」則最高法院可以否認中央法律。然依第一三九條之規定「憲

法有疑義時，由憲法會議解釋之。」第一百四十條之規定「憲法會議由國會議員組織之；」則可知該憲不以憲法解釋權付諸法院，而以之付諸制憲機關了，以制憲機關從事解釋憲法，是否妥當，誠不能無疑。

七、依該憲第六條之規定「中華民國人民，非依法律，不受逮捕、監禁、審問或處罰。人民被羈押時，得依法律以保護狀請求法院提至法庭審查其理由。」這是採行出庭狀的制度。惟當時造法者對於出庭狀之意義，並不了解，誠屬可笑。因依出庭狀之制度，為人民得向法院請求頒發出庭狀，向執行機關提審所被逮捕監禁者，並非人民以出庭狀向法庭為何等之請求。

到了民國十三年，直、奉兩系發生第二次的戰爭，結果直系為奉系及馮玉祥所推倒，曹錕被拘禁。十一月奉系擁段祺瑞登臺，為臨時執政。段氏乃頒發一個臨時執政府組織令，不承認臨時約法及十二年十月十日的曹錕賄憲。舊國會從此消滅。段氏於十三年十二月二十四日又頒布一個善後會議條例，召集所謂「具有特殊資望學術經驗」者開會，以圖解決時局之紛糾。旋由善後會議議決一個國民代表會議條例。據該條例，國民代表會議之職務，為制定憲法及其施行細則。又依據該

條例之規定，憲法案的議決權，屬諸國民代表會議。但憲法之起草權，卻俾諸國憲起草委員會。段氏乃組織國憲起草委員會。其分子爲由各省區軍民長官及臨時執政所指派之委員構成。該委員會於十四年八月三日成立，以林長民爲委員長。至十四年十二月，凡四閱月，將中華民國憲法案起草完竣。

該草案全文共分五編，十四章，都一六〇條。第一編爲總綱。第一章國體及主權。第二章國土，國都，及國旗。第三章國家與地方事權之分配。第四章國家與地方之關係。第二編國家機關。第五章民國議會。第六章民國政府。第七章民國法院。第八章會計制度。第三編地方制度。第九章省區。第十章蒙藏。第四編國民。第十一章權利義務。第十二章生計。第十三章教育。第五編附則。第十四章憲法之修正。其大體和十二年十月十日的曹錕賄憲相同。其最不相同者，爲加入生計，教育兩章。對於國土之規定，採列舉主義。對於衆議員之產生，採直接選舉制。對於衆議院之選舉，採直接罷免制。對於總統之產生，採取人民間接選舉制。對於憲法之修改，採行特殊制憲會議制。

當時因國民代表會議之選舉方法，各省區之代表，是用間接選舉。蒙，藏，青海及華僑代表之選

舉則採直接選舉制。孫中山先生及國民黨對此極表不滿。依中山先生之意，應由農、工、商、學各法團自行召集的國民會議籌備會議定。因此執政府所定的國民代表會議條例，有些省分不從事選舉，國民代表會終不能成立。該憲法草案因此無從提付議決，而永成一種草案罷了。

第八節　訓政時期約法及太原約法

自從民國十五年四月段祺瑞被吳佩孚、張作霖等逼迫出京以後，北京政府陷於紊亂狀態。到了十六年六月十八日，張作霖入京，設立軍政府，自爲大元帥。十五年夏，國民黨所領導的國民革命軍，實行北伐。到了十七年六月，國民革命軍佔領北平，張作霖逃死奉天。國民政府之統一事業，於以完成。並於十七年十月奠都南京。時值中央委員胡漢民、孫科，在巴黎電達國民政府，提議促成五權制度，並列舉辦法作訓政的規模。同時九月公推胡漢民、戴季陶、王寵惠三人共同研究。三人細加討論之後，草成初稿於二十六日由張人傑、李煜瀛、戴季陶三人提出中央執行委員政治會議，經過一度的討論，議決推審查員十四人審查。十月三日將審查案報告於政治會議，大體照原案通過。惟加

一決議案卽「關於中華民國國民政府組織之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之。」次日公布施行。

這個國民政府組織法計共四十八條，分成七章。第一章爲國民政府。第二章爲行政院。第三章爲立法院。第四章爲司法院。第五章爲考試院。第六章爲監察院。第七章爲附則。這個大綱，因爲是政府組織大綱，所以不將人民的權利義務規定進去。這個大綱，是國民政府實行五院制度之始。至於訓政時期應試行五權制度之理由，胡漢民先生曾說明之如次：

「抑從革命程度言之，訓政之目的在於憲政之完成。總理三民主義必與五權憲法並舉。此二者之關係，國人至今尚鮮有知之者。再切近言之。三民主義乃救國的宗旨。五權憲法乃建國的制度。若以總理之用語說明之，卽三民主義乃五權憲法之目的。五權憲法乃三民主義之實行。不經由五權憲法之制度，三民主義卽無由而整理實現。顧憲政必恃訓政爲階梯。猶諸訓政必經軍政爲開創，非可一蹴而成也。故欲由訓政時期以達憲政時期之行程中，本黨責任在於培植五權憲法之基礎，而期其最後完成訓政大綱，於國民政府組織綱紀，完全以此爲原則。

按以中國目前實際政治情形，施行五權制度，同時亦復予以多量之機會，使以後實際政治情況，得與五權制度而並通，以底於憲政完成之域。蓋捨五權制度，則訓政無目標。離現在之實際政治情況，則訓政爲空言。兩者兼備，然後訓政乃可期與國民共覩其實效」（註十九）

這個組織大綱雖經民國十九年十一月十七日和二十年六月十四日的兩次修改，都無大變動。到了二十年十二月二十六日四屆一中全會，又加以修改。該組織法修改之後，全文共分九章，計五十四條。其修改的各點如下：

一、國府主席不負實際政治責任。

二、行政院院長負實際行政責任。

三、國府委員二十四人至三十六人。

四、立法院委員五十人至百人。監察院委員三十八人至五十八人。兩院委員半數由人民團體代表選任。

自從國民政府成立以至十九年數年之中，祇有政府之組織法，而無類似憲法之國家根本法，

因此人權論者（如胡適之輩）羣相著論，攻擊政府，以爲國家無類似憲法之頒布，則民權無從保障。當時國民黨內復有一部分以中央政治有漸趨獨裁之傾向，表示不滿，以爲無約法，則無以資約束，且依總理遺教訓政時期，應有約法之頒布，故於十九年秋，假借閻、馮之實力以護黨救國爲名，相率聚會於北平，另行召集中央執行委員會擴大會議，凡國民黨第一、二、三屆中央委員，均得與會。彼等以南京政府不頒布約法，遂致釀成獨裁，所以於擴大會議之始，卽以制定約法爲重要任務，使人民有行使直接民權之機會。九月二日擴大會議在北平懷仁堂開第五次臨時會議，議決推選擬定約法起草委員。約法起草委員人選由中央委員互推七人。其人選爲汪兆銘、張知本、茅祖權、冀貢泉、陳公博、鄒魯、顧孟餘。並請羅文幹、呂復、高一涵、梁式堂、郭泰祺、周鯁生六人爲專家。約法起草委員會自九月十五日開始工作，由該委員會主席汪精衞總其成。該委員會第三次會議議決三事。其一，約法起草完竣後，由中央黨部議決頒布，將來提交國民會議通過。其二，約法頒布後，如有中央委員三分之一以上提出修正之，以三分之二以上之出席及出席人數四分三以上之表決得修正之。如認爲必要，得組織約法修正委員會，起草修正，提交中央黨部議決修正之。其第四次會議議決關於人

民自由權利之起草原則如下（一）人民之自由權利，於約法上酌量規定富有彈劾性立法原則，而以其詳委之法律。（二）干涉人民之自由權利，行政官廳得臨時執行之。但其最後決定屬於法院。（三）關於人民自由權利章，推呂復、張知本、冀貢泉三委員起草。（四）約法內容除籌備方案所定四大綱外，加增經濟、教育章兩大綱。關於中央地方機關組織之起草，又議決如下之原則：（一）有爲自治團體同時爲國家行政區域。（二）關於事權之規定，中央取列舉主義，地方取概括主義。（三）參行各縣自治時，應設縣議會。（四）各縣自治成立時，得選舉省民代表一員組織省議會。旋因張學良進兵平津，約法起草委員會乃隨擴大會議自北平移駐太原，繼續努力進行。開會多次，纔把約法草案起草完竣。十月二十七日草案全部經擴大會議通過公布，而擴大會議亦隨而閉幕。

該草案全文共分八章，都二百一十一條。第一章爲建國大綱。第二章爲人民之自由權利義務。第三章爲國權。第四章爲中央制度。第五章爲地方制度。第六章爲教育。第七章爲生計。第八章附則。該約法草案雖因擴大會議消滅，未見實行，然而牠含有許多的優點，則爲一般學者所承認。舉其犖犖大者言之，則爲如下之各點：

一、第十三條規定對犯罪嫌疑人之國家賠償法。此乃採各國之最新立法例，頗含人權法理。倘果實行，就沒有近日社會所提倡的冤獄賠償運動了。

二、關於人民自由權利義務之規定，乃採憲法直接保障主義，而不許於約法規定以外，另以法律限制之。依此規定，人民之自由權利，不特可以對行政部得到保障，並且對於立法部也可獲得保障。這比列國多數憲法規定，非依法律不得侵犯云云切實得多了。

三、關於中央地方之權限，中央用列舉主義，地方採概括主義。並依建國大綱許省制省憲，足爲集權分權之政制，消弭不少禍源。而第六十三條列舉各項特許國家對各省之課稅用法律加以限制或禁止，則又用意精當，足見調劑防維之用心。

四、對國防軍隊，用漸進方法，由募兵制改爲徵兵制。駐防以國防地帶爲限。省除地方警備隊外，不得自置軍隊及自辦軍官學校與軍械製造廠。這足以杜個人擁兵自衞之漸。

五、教育、生計兩章，尤見精采。求之德、俄憲法，亦不及其細密。至教育一章規定六年基本教育之國費支給，中小學教員等之優待保障，無力求學者之補助成全，教育經費之獨立與確定，學術研究

及思想之自由尊重，尤見匠心。

十九年秋中央雖以兵力平閻、馮，但爲調和黨內意見，恢復國家元氣計，黨中多數同志，均主制定約法，以保障民權。而十月三日主席蔣中正於軍事結束之際，自鄭州電請中央召集國民會議，確定頒布憲法之時期，並制定在憲法頒布以前，訓政時期適用之約法。然當時黨中少數領袖，卻別具見解，以爲總理之建國大綱及第一次全國代表大會宣言中之對內政綱較任何約法爲完備，無需再作欽定式的約法來，且第三次全國代表大會已議決將總理所著的主要遺教，定爲效力等於約法的根本大法。現在又談約法，豈非將總理遺教擱開，而另尋別逕。然而黨中多數領袖深覺約法爲時勢之要求，且總理在中華革命黨時，本定軍法、約法、憲法三個時期，後於建國大綱則分軍政、訓政、憲政三個時期。其所謂訓政，即約法時期。故於訓政時期制定約法，實不背總理遺教。因之於同年十一月所開中央第三屆第四次全體大會時，蔣主席提出召集國民會議之議案，經會議決於二十年五月五日召開國民會議，制定約法。二十年一月一日國府公布國民會議代表選舉法。該法規定國民會議代表總額爲五百二十名，由各地分別選出，即由各省選出四百五十名，由各市選出二十二

名，內蒙古選出十二名。由西藏選出十名，由在外華僑二十六名。選舉代表之方法，採職業代表制。二十年三月二日中央常會推定吳敬恆、王寵惠、于右任等十一人為約法起草委員。該委員等三月九日開第一次會議，推定王寵惠、邵元冲、邵力子三人為初步起草。自三月三十日起至四月二十二日止，開起草會凡六次，將草案完成。二十四日送中常會通過。五月二日復經中央執監委員全體會議修正通過，提交國民會議。二十年五月五日國民會議開幕。其第一次大會，即討論國民政府送議之約法草案，由國府主席蔣中正正式提議。大會討論後交付約法審查會吳敬恆等審查。各代表以書面表示意見的，共有六十九條。審查結果，對原草案增加六條，對原案修正的也有六條。至十二月審查委員報告大會，即開始二讀。同日接開三讀會，議決通過。是為訓政時期約法。全文共計八章都八十九條。第一章為總綱。第二章為人民之權利義務。第三章為訓政綱領。第四章為國民生計。第五章為國民教育。第六章為中央與地方之權限，第七章為政府之組織。第八章為附則。第一章規定領土、主權、國籍、國體、國旗、國都等項。第二章關於人民之權利，採取間接法律保障主義，於太原約法所採之憲法直接保障主義不同。第三章所規定者，為國民黨全國代表大會代表國民大會行使統治權。

適足表示黨治的精神。第四章規定對於實業之發展，採勞資調協互利之原則。第五章規定國民教育之基本原則，及兒童教育，獎勵補助私立學校等項。但於義務教育之免費，則不爲規定，殊屬缺陷。第六章對於中央與地方之權限，係採均權主義。第七章關於中央政府之組織，則採五院制度。對於地方政府，則分省縣兩級。第八章規定約法之效力及解釋等項。

(註一) 吳宗慈中華民國憲法史前編，三、四頁。

(註二) 見孫文學說。

(註三) 吳宗慈，中華民國憲法史前編，九頁。

(註四) 憲法起草委員會規則第一條。

(註五) 同上，第四條。

(註六) 同上，第五條。

(註七) 同上，第八、九條。

(註八) 同上，第十六條。

(註九) 吳宗慈中華民國憲法史前編四一、四二頁。

(註十) 同上，四三至四　頁。

（註十一）同上，五九至六〇頁。

（註十二）同上，六二頁。

（註十三）同上，六四、六五頁。

（註十四）同上，一四七、一四八頁。

（註十五）王世杰比較憲法七一三至七一六頁。

（註十六）同上，七一七、七一八頁。

（註十七）同上，七二五、七二六頁。

（註十八）同上，七二六至七二八頁。

（註十九）胡漢民訓政大綱提案說明書。

第二篇　立法院之議憲

第一章　促成制憲的原因

自從民國建立以來，曾於元年三月十一日公布中華民國臨時約法，三年五月一日公布中華民國約法，十二年十月十日公布中華民國憲法，二十年六月一日公布中華民國訓政時期約法。但因野心家藉以利便私圖，不顧人民需要；或因統治者欺騙民衆，藉以點綴昇平，或因造法者即毀法之人，狐掘狐埋；或因大法雖已公布，但無誠意施行；致使國家根本大法等於具文；時至今日，仍無所謂眞正憲法之產生；人民仍不得享受憲法的實惠。以言民權，則「軍閥專橫，官吏恣肆，對於人民身體自由，任意蹂躪。往往無故加以拘禁。拘時固不經法定手續，拘後則審訊無期，又不開釋，致令久羈囹圄，呼籲無門。即有戚友營救，而除請託及賄賂外，更無途徑可尋。其結果有不宣布理由而逕予釋

放者，亦有始終拘禁而不釋放者，甚至擅處私刑者。似此黑暗情狀，計惟吾國歷史上所謂亂世及歐洲中古時代始有之。」（註一）以言政治則如孫哲生氏所言：「吾黨柄政數年，國人之所期望於吾黨同志者，不可謂不殷。而吾黨同志朝夕致力於興革事業者，亦不可謂不勤。然而程其功效，計其時日，則不徒國人嘖有煩言，多致不滿，卽吾黨同志淸夜捫思，反躬自問，又何嘗不惶惶然愧汗無極耶？求其故，以爲無他，要在缺乏團結之「誠心」而已耳。試以數年來之政治情形觀之。其所以糾紛層出不窮者，莫不由於吾黨同志間之互相猜忌，以致小之則領袖各存歧志而系派之鬬爭緣之而起。大之則因權利之衝突，演成政潮之起伏，而戰禍乃卒不能不因之而綿延。於是主義無由施行，建設無由推進。而人民疾苦，則有增無已。」（註二）以言外患，則自二十年九一八以還，外侮日亟，國難日深，東北失陷，收復無期。由此看來，民國自建立以來，內憂外患之迫切，未有若今日之甚了。一般憂時之士，咸以爲解倒懸之方，惟有對內團結，對外抵抗之一途。而黨中領袖主張最力者，厥爲孫哲生氏。孫氏且以實行憲政爲團結內部的主要方法。故於二十一年淞戰方酣之時，發表其抗日救國綱領草案。其總綱之第一項爲「集中民族力量，貫澈抗日救國之使命。於最近期間，籌備憲政之開始。」其

第三項爲「於本年十月由立法院起草憲政法案，提交國民代表大會議決。」其第四項爲「於民國二十二年四月召開第一屆國民代表大會，議決憲法，並決定頒布日期。」

當時黨內外對於孫氏的意見，很是注意。黨外一般輿論，表示許多的同情批評。不過黨內也有一部同志不免有多少顧慮，認爲在訓政階段沒有完成以前，不應該講憲政，並認根據總理建國大綱的規定，訓政工作一天沒有完成，一天就不能談憲政。還有說不應該摹倣北洋軍閥種種虛僞的憲政，同時還有人以爲恐怕憲法頒布之後，國民黨的責任就告終了，政權就要放棄，恐怕將來不能得到良好的結果。（註三）孫氏對於這些顧慮，殊不以爲然。他說：「像這種顧慮，固然可以說是老成謀國，不過我們仔細的研究起來，當今世界各國，可以說沒有那一國家是沒有憲法來確定他的國家制度，來保障他國家長治久安的。我們中國，雖然是在革命建國的時候，不能與歐、美已經建設成功，已安已治的國家同日而語，但若以革命的前例來說，現在我們黨的組織，和國民政府的組織推究起來，可以說多是採用蘇聯的制度，因爲十二、十三年總理在廣州的時候，覺得俄國革命雖經過了幾十年的奮鬪，到現在還是沒有相當的結果，於是感覺到是由於組織不良，因爲當時國民黨的

組織過分的散漫，黨員只知道有個人的自由而沒有黨的自由，所以總理決心改組，仿照蘇俄的辦法去做，就採用委員制。不過我們覺得到現在所採用人家的這種成規制度，完全只採用了人家的形式，而沒有採用了人家的精神，俄國在一九一七年十一月革命到一九一八年就頒布了憲法，直到現在，雖然經過了十五年之久，而他們還是根據那個憲法的精神進行。最近蘇俄的五年建設計畫纔經過了四年多的時期，已經完成了。現在又正在開始第二期的五年計畫。蘇俄革命成功，國家的力量一天比一天增進，革命的基礎，一天比一天穩固。我們想一想，爲甚麼俄國在憲政之下，就可以推行他的共產主義，而我們何以不能在憲政之下，推行三民主義，進行革命建設的工作呢？有人以爲現在還不到憲政時期，對於一切的進行上，還須考慮一下。同時還有人拿以前北京政府頒布的虛僞憲政憲法來批評，或是反對。但是我覺得這種說法，乃是比擬不倫的，因爲從前北京政府，完全是北洋舊軍閥操縱政權。他們並沒有主義。以他們的舊腦筋去行憲政，一定是行不通的，差不多完全是欺騙民衆的一種假面具。現在的情形，和從前不同了。國家政權，已從北洋舊軍閥手中移到國民黨手內，已經好幾年了。而且本黨同志，斷不能承認自己是和北洋舊軍閥相同的。我們是革命

集團，北洋舊軍閥，乃是反革命的集團。我們不能以北洋舊軍閥過去的種種失敗，就說對於憲法，我們也不能夠再去推行。此外還有一層，個人以為憲政是革命的目的，同時也是治國方法的表現。一國之中，沒有憲法，國家卽不能長治久安。憲政雖然是最終目的，但若在訓政時期說，不能講憲法，也是不對的。至於說恐怕憲法頒布後，國民黨就不能過問國事一層，也可以不必過慮。因為中國革命，若從國民黨一手完成，在國民黨領導之下，從軍政到訓政，從訓政到憲政，能遵循憲法，走入軌道，決不能說憲法一經頒布，國民黨就不能參與政權。到那時候，我相信國民黨必能受全國人的擁戴，國民黨的政權，一定可以更加穩固的。」（註四）

迨民國二十二年十二月十五日召集第四屆三中全會時，孫氏提出集中國力挽救危亡案，以訂定促成憲政召集國民代表大會辦法為「使全國人力集中，各盡其才，俾得內部相安，共禦外侮，及調節中央與地方之關係，消滅一切內戰」之方策。該案經全體通過。全會并議決責成立法院根據總理遺教，於最短期間起草憲法草案，以備國民討論，并於民國二十四年提出國民大會，正式議決頒布。這是立法院起草憲法的依據。

從上所述，我們可以歸納爲三點，以作本章之結束：

一、促行憲政之主力，是孫哲生氏。

二、促行憲政的目的，在使全國人力集中，各盡其才，俾得內部相安，共禦外侮，及調節中央與地方之關係，消滅一切內戰。

三、實行憲政之另一目的，在推行三民主義。

（註一）見伍朝樞致孫哲生院長函。

（註二）二十二年元旦孫哲生院長所發表之「實行憲政之意義與國民應有之常識」。

（註三）見孫院長在立法院紀念週報告「擔任院長經過與今後的希望」。

（註四）同前。

第二章　憲法草案起草委員會的組織

立法院根據三中全會的決議，於二十二年春間積極進行草憲工作。但因這種工作的初步，若是由立法院全體大會去進行，那是很不方便的，所以要先組織一個委員會。這個委員會的組織，我們若是看看牠的組織規程，便可知道了。現在將牠的組織大概情形述之如下：

一、名稱及性質　這個委員會稱爲「立法院憲法草案起草委員會」立法院組織法第二條的規定是「立法院得增置裁併各委員會」依此條之規定，立法院是有權可以增置委員會的，而且立法院的軍事委員會就是根據組織法第二條而成立的。現在憲法草案起草委員會也可以援照這個前例引用第二條條文來組織。（註一）這是成立該委員會之法律的根據。惟因該委員會設有副委員長二人，與立法院各委員會的組織不同，所以須另定一個組織法，由該委員會通過後，提出立法院大會討論，並且用「織組規程」的名目。

二、委員　關於該委員會委員的人數及產生，也和立法院其他各個委員會的辦法一樣，由立法院院長於立法委員中指定若干人組織之。（註二）

三、委員長　該委員會設委員長一人，副委員長二人。委員長由院長兼任，副委員長由立法院院長於委員中指定之。（註三）

四、分組　關於該委員會分組問題，在討論該會組織規程之時，曾發生幾種不同的意見。第一種意見，以爲將來的憲法，一定不能離開三民主義，所以主張分爲五組，以便研究。一爲民族組。其所研究的對象，爲關於國體、領土、主權等的問題。二爲民權組。其所研究的對象，爲關於人民行使四權，和民權保障的問題。三爲民生組。其所研究的對象，爲關於國民生計的問題。四五兩組所研究的對象，爲關於中央和地方的政制之問題。第二種意見，以爲這樣的分組，恐怕例會沒有法子開，所以主張應分爲多少章，先把第一章的內容定出來，交給大家研究，等第一章確定了以後，再研究第二章，由此類推，以至於以下各章。這樣纔能開例會。若以三民主義爲分組標準，則很不便當。就以民族組說，祇限於國體、領土、主權等問題，那末無論怎樣去搜集材料，事實上也沒有多少，因爲範圍太小了。

所以主張分章去研究。那些東西包括那一章，先把牠規定出來。比如國民教育就是應該獨立一章的，而且是不能不規定的。因爲和三民主義都有關係。第三種意見則以爲分組擔任工作，是有必要的。至於怎樣分組，如果想不出相當名稱來，或者就分作一、二、三、四等組也可以。第四種意見，則以爲有些問題是分組不能研究的，譬如中央政府的組織，五院是平等負責，抑是五院之上由總統負責，這些重大問題，都是要大會來研究，纔容易集中意見。若是分組去討論，恐怕得不到結果。（註四）討論的結果，對於分組一層，暫時不分，將來再定。等到覺得有專門研究的必要時，再行指定。以後關於重要的問題，先列出一個表來，指定某星期某項問題，在事先大家考慮，經大會大家發表意見之後，再指定委員作專門的研究。這樣進行，比較方便一點。所以該會組織規程第三條訂爲：「本委員會爲研究問題便利起見，得由委員長指定委員分組研究之。」

五、顧問及專員　該委員會設顧問專員若干人，由院長分別聘任之。（註五）

六、分課　該委員會設兩課。第一課掌理徵集、審查、編纂事宜。第二課掌理文書，議事紀錄事宜。（註六）

七、例會　該委員會定每星期至少開會一次。（註七）

八、主席　該委員會議以委員長爲主席。委員長缺席時，由副委員長一人代理。（註八）

九、法定人數　該委員會會議須有全體委員過半數之出席方得開會。議事之可決，須有出席委員過半數之同意。其可否同數時，則取決於主席。（註九）

十、列席　該委員會會議時，該委員會顧問及立法院其他委員得列出席陳述意見。（註十）

該委員會的委員名單如下：委員長由院長孫科兼。副委員長張知本、吳經熊。委員焦易堂、陳肇英、馬超俊、傅汝霖、黃季陸、劉盥訓、徐元誥、馮自由、馬寅初、鄧召蔭、吳尚鷹、史尚寬、戴修駿、樓桐蓀、黃右昌、史維煥、羅鼎、程中行、陳茹玄、盛振爲、瞿曾澤、王崑崙、鄧公玄、鍾天心、丁超五、呂志伊、傅秉常、林彬、狄膺、楊公達、劉克儁、趙琛、董其政、周一志、陶玄、王孝英、衛挺生。審查委員會委員名單如下：召集人副委員長張知本；委員吳經熊、焦易堂、陳肇英、吳尚鷹、馬寅初、傅秉常。顧問爲戴季陶、伍朝樞、覃振、王世杰、呂復諸人。專員爲黃公覺、鄧克愚、楊赫坤等。秘書爲吳孝勉、蕭淑宇，分別掌理第一、第二課事務。纂修爲金鳴盛、袁晴暉等。

（註一）憲法草案起草委員會第一次會議速記錄主席之說明。

（註二）憲法草案起草委員會組織規程第一條。

（註三）同前第二條。

（註四）憲法草案起草委員會第一次會議速記錄。

（註五）憲法草案起草委員會組織規程第四條。

（註六）同前第五條。

（註七）同前第六條。

（註八）同前第七條。

（註九）該委員會組織規程第八條。

（註十）該委員會組織規程第九條。

第三章　進行程序

根據二十一年三中全會的決定，關於憲法草案的工作，是由立法院以最短時間起草，以備公布。同時有連帶關係的，就是三中全會決定於民國二十四年三月召開國民大會。從時間上計算起來，由憲法之起草到國民大會開會，不過有兩年多的時間。憲法草案要在國民大會沒有開會半年前，就要發表，好供國人批評，所以有先規定進行程序的必要。有了進行程序，以後纔可以依次進行。（註一）

在憲法草案起草委員會（以下簡稱憲委會）第一次會議之時，委員長提出一個程序案，內容大概分爲四個時期，第一爲研究時期，徵求人民意見，以六個月爲期，由二十二年二月十五日起至八月十五日止。第二爲起草時期，以三個月爲期，自二十二年八月十五日起至十一月五日止。第三爲討論時期，也以三個月爲期，自十一月五日起至二月十五日止。第四爲呈報時期，假定在二十

三年三月十五日以前，把草案送到政治會議，以後政治會議怎樣決定，也要經過相當時期。同時張副委員長知本也提出了一個程序案。當時決議將委員長的憲法草案起草程序案及張副委員長的起草憲法程序案付副委員長張知本、吳經熊，委員焦易堂、傅秉常、吳尙鷹、馬寅初、陳肇英等開審查會審查。（註二）

在憲委員第二次會議之時，審查會結果由張副委員長知本報告，略謂「大家研究的結果，覺得爲愼重起見，可以把起草一層，分爲初稿、再稿。把評論時期加在初稿時期、再稿時期的中間。因爲增多了一個時期，所以審查會的意思和原案的意思稍微有一點變更。原案呈報時期是二十二年三月十五日以前。現在審查會的意思，打算改爲二十二年五月五日。當審查本案時，大家對於原案所提出的幾個問題，都很有討論。即如對於研究時期一項中，徵求意見一層，大家就很費了一番討論，結果決定各委員一面向個人所認識的各個人和各團體發信，盡量的徵求意見，一面再在報紙上登告白，向全國徵求意見。至於初稿時期關於起草一事，大家覺得若由全體委員共同起草，在事實上是很困難，或者還是由委員長指定幾個人去作初稿的工作，比較的容易進行。此外對於研究

時期項內原則二字，大家也很有討論。本來憲法的原則，在總理遺教中已經都昭示給我們。好像這裏不必再把原則二字寫出來。大概原案所稱的原則二字，也不過是各種要點的意思，所以審查會打算把原則二字改爲要點字樣。再者，評論時期加在初稿和再稿的中間，在審查會覺得這樣進行，鄭重的多，因爲初稿以後，給大家一個批評，然後再斟酌去修正，好像更覺得妥當。」（註三）審查會的修正案，是分爲五個時期。第一是研究時期，即徵求意見，搜集資料，討論要點。以六個月爲期。二十二年二月二十二日起至八月二十一日止。第二是初稿時期，即起草條文。以三個月爲期。由二十二年八月二十二日起至十一月二十一日止。第三是評論時期。即將初稿發表，公開評論。以三個月爲期。由二十二年十一月二十二日至二十三年二月二十一日止。第四是再稿及討論時期。即將初稿修正後，提出大會討論。以二個月爲期。二十三年二月二十二日起至二十三年四月二十一日止。第五爲呈報時期，準於二十三年五月五日將草案送中央執行委員會政治會議。」（註四）討論的結果，對於第一、二、三、四各時期，主維持原案。只把第五次呈報時期刪去，因爲依現行約法第三十條第二項的規定和國民政府組織法第十五條的規定在中國國民黨全國代表大會閉會時期，立法院

對於中央執行委員會負責。至於「政治會議」四字，在法律上說，實在找不出根據來。

這個程序，對外不發生關係，不過是暫時的假定，將來到了某一個時期，如果工作不能如期完成，當然可以延長。這個程序單子並沒有法律上的效力，不過是工作進行的一個標準而已。初稿如果不經本院大會討論，那麼將來可以用憲法草案起草委員會的名義，送交各報館公布，立法院不負責任的。至於再稿經過本院大會討論後，就由立法院負責了。（註五）

各個時期的工作，因各個時期而不同。起草程序第一項是研究時期。關於研究時期的工作有三種，一為徵求意見，二為搜集資料，三為討論要點。對於第一徵求意見，第二搜集資料，這是會內的事務。關於搜集資料，由憲委會祕書擬定，即（一）從民國以來所有公布的約法，憲法草案，（二）關於憲法約法的著作，（三）世界各國憲法條文，都搜集起來。關於徵求意見，則分為兩個辦法，即（一）延請國內著名學者，（二）登報徵求意見。把所得的材料，分別編輯起來。

討論要點的問題，為於六個月之中，每星期開會一次。對於先決問題，先要討論有結果，然後纔能起草條文。將來每星期於先決問題討論後，把決定的意見，交與初稿委員，由初稿委員根據大會

討論的意見起草。

關於推定初稿委員的問題，乃是照審査會的意見由孫委員長指三人擔任。所被指定者，爲張副委員長知本吳副委員長經熊及傅委員秉常三人。（註六）到了審委會第九次會議（二十二年四月六日）審査會因爲關於初稿起草原定三個人作初稿起草人，大家覺得初稿時期縮短三個人似乎太少擬請增加爲各委員會委員長都爲初稿起草人，主席乃定初稿起草加入焦委員長、陳委員長、馬委員、吳委員長，衆無異議。（註七）

（註一）憲法草案起草委員會第一次會議速記錄，主席演詞。
（註二）憲法草案起草委員會第一次會議議事錄。
（註三）憲法草案起草委員會第二次會議速記錄。
（註四）同上。
（註五）同上，主席說明。
（註六）憲委會第二次會議速記錄。
（註七）憲委會第九次會議速記錄。

第四章　憲法草案研究程序表

在憲委會第二次全體會議之時，指定審查會擬定憲草研究程序表，以便依次研究。在第三次會議之時，由張副委員長將對於表中所列的題目，逐項說明之如次：

「（甲）國家領土問題。這可以分兩層去研究。第一是採概括主義呢？還是採列舉主義呢？大概以往的約法，憲法，都是採概括主義的規定。現在起草憲法草案，應該採列舉主義的規定，因為各國憲法對於領土的規定，最近採用列舉主義的很多，如與國、比國、瑞士、墨西哥，對於領土，都是列舉規定的。尤其是在中國這種形勢之下，實在有把各省都列舉出來的必要。這不但可以使國人一望而知其領土之範圍，並且可以杜絕外人的覬覦。這是應研究的第一點。其次就是關於領土變更的限制問題，在草案裏邊，要不要加以規定？因為領土在憲法上既然列舉的規定出來，那末變更領土，就無異於變更憲法，所以這一次在草案裏邊要不要有限制的規定，也要斟酌一下。（乙）為人民權利

問題。本來權利和義務放在一起研究，比較便利一點。但因就是權利一個問題裏邊的問題，就很複雜，在一個星期以內恐怕都研究不完的，所以表中列了兩個星期。一個星期研究人民權利問題。一個星期研究人民義務問題。關於權利方面，大約有七點要加以研究的。第一點各種自由權利的規定，應該只限制行政權和司法權，而爲保障呢？還是把立法權也加以限制呢？這是可以研究的。第二點私有財產權應該怎樣的加以限制？這是根據總理的遺教「節制資本」的意思提出來的。不過節制資本是一個具體的原則。這是一個抽象的問題。我們應該擬出具體的辦法來，怎樣纔合乎節制資本的原則。這是要詳細研究的。第三點爲土地問題？應如何加以規定。關於這一點，就是平均地權問題。第四點關於勞働者利益應如何爲保護的規定？總理遺教裏邊關於勞働界的保護說的很多。我們應該本着遺教的主張，提出一種規定，好把勞資的缺點調濟一下。第五點關於宗教信仰自由一項，是否要明白規定？不信仰也有自由。在一般憲法上的規定，差不多祇是規定信仰自由。對於不信仰的自由，是不說的。可是最近俄國的新憲法，對於信仰和不信仰的自由，都是明白規定的。我們起草憲法草案，要不要有不信仰自由的規定，這是要斟酌的。第六點，普及教育應採用什麽方法？

在我們政策上寫的很清楚的，但是應用什麼方法去實現？好像要把具體的方法規定在憲法上邊纔好。第七點人民直接行使四權的範圍如何。建國大綱第九項說人民有直接行使四權的權。可是看第二十四項的文字好像四權是由國民的代表行使，不是直接行使的。所以應該怎樣的在憲法上規定行使四權的範圍，一定也要根據總理的主張，使他一貫纔好。(丙)為國民大會問題。一、國民大會之代表，大縣可否於一人外酌量增加？關於這點，在孫文學說上也說是國民大會代表每縣選舉一人。又說得選舉一人，我們從得字上去看，好像含有一種平等的意思在內。不過縣有大有小，在沒有畫分有大有小的時候，大縣可不可以在一人之外，酌量增加額數。這一點，是要詳細考慮的。二、國民大會之職權如何？這一點，就是說國民大會究竟是專辦選舉呢？還是同各國國會一樣呢？在孫文學說上本也舉出了好幾種，不過將來要不要他去代表人民行使四權，也是要從詳討論的。三、國民大會閉會期內應否有常設之機關？這一點的意思，是說國民大會開會後，是不是要像中央黨部的樣子，設置常務委員會，或是按照普通國會的辦法，在閉會期內由秘書處執行一切？四、國民代表大會，在憲政告成後，是否仍然存在？依照建國大綱的規定，國民大會以外，還有國民代表會。不過我

們覺得國民代表會好像是一種過渡的機關，在憲政時代，不應該存在的。(丁)中央機關問題。一、中央行政首領，應當採總統制，還是採委員制？本來照建國大綱第二十二項的規定，是教立法院本着訓政兩時期的成績擬出憲法草案來，而且十幾年以來，都是採行委員制。不過由孫文學說上看，是主張總統制的。將來究竟應該怎樣的規定，大家也可以研究一下。二、不問採委員制，抑總統制，其主席委員或總統，是否兼行政院長。按現行的制度，行政院好像是責任內閣的樣子。將來無論是總統或主席委員，應不應該兼行政院長，我們也要明白的規定一下纔好。三、各院院長之產生，究應採如何方式？按照建國大綱的規定，在憲法未頒布以前，各院院長由總統任免。可是孫文學說上說，選舉總統組織行政院，選舉代議士組織立法院。其餘考試，監察、司法三院院長，由總統任命。將來我們是依照建國大綱，都由總統任免呢？還是有選舉的，有任命的呢？四、考試及監察制度應如何規定？本來考試權獨立，監察權獨立，乃是總理的創見。所以我們在憲法上規定的方式，當然和別國都不同的。所謂考試，並不是專考官吏，就是作議員，都要先受考試的。監察權在各國憲法上的規定，多數屬於國會。國會因爲有了監察權，於是國會常常有專制的情形。總理深知道這種弊病，所以創造五權憲

法，使監察權也獨立，考試權也獨立。本來考試權獨立，是各國都有的。如文官考試，法官考試等辦法，外國早就舉行了。不過我們應當怎樣把他具體的規定在憲法上，這是我們要先研究一下的。五、立法院係治權機關，抑係政權機關？關於這一點，總理說：治權是能，政權是權。權和能是要分開的。所以我們立法院和各國議會的性質不同。不過應該屬於治權呢？還是屬於政權呢？也要詳細的研究研究。（戊）地方制度問題。一、中央與地方之權限應如何劃分？關於這一點，總理的主張，是採均權主義。將來我們規定憲法時，是把中央的權都列舉出來，餘下的權，是地方的呢，還是把地方的權都舉出來，餘下的是中央的權，或者把中央和地方的權都列舉出來，免得將來發生問題？本來地方制度一章從前在國會制憲時，就很有許多問題，所以我們也要詳細的再斟酌一下纔好。二、省之地位如何規定？當日總理也說過，省是中央和縣聯絡的一種機關。又說縣爲自治之單位。將來我們是不是在憲法上規定省是一種轉達性質之機關。大家也可討論討論。三、縣制應如何規定其原則？關於這一點，在憲法占重要地位。所以我們覺得是應該規定在憲法上的。至於應當怎樣的規定，大家可以討論一下。（己）憲法解釋權問題。一、憲法解釋權應屬何種機關？我們看各國的憲法，關於憲法的解釋

權，有關於國會的，有關於普通法院的，還有特別設立憲法法院，專作解釋憲法工作的。將來我們的憲法解釋權，是屬於國民大會呢？還是屬於司法院呢？還是特設憲法法院呢？請大家斟酌。(庚)草案編制方法問題。一草案全部，其編制之次序如何？比如內容的條文，那些應歸在第一章，那些應歸在第二章。究竟章節是怎樣的規定，必須先決一個方式，將來初稿執筆時，好有所依從。以上各點，非常簡單。因爲審查會開會時間過於倉卒，所以暫時提出這幾項的較大的問題來。如果還有遺漏的地方，大家可以補充提。」（註一）審查會所提出的要點，是就審查時認爲凡有疑問的問題纔提出討論。至於沒有疑問的，就不提出來了。譬如憲法修正這個問題，在憲法中是很重要的一個要點，不過在總理遺教「孫文學說」第六章內明明白白的說國民大會專司憲法之修正。由此可見憲法之修正，乃是國民大會的職權，用不着提出討論。（註二）

關於時間的問題，審查會把牠列成一個表，以便分期進行。至於列表的次序，大概是簡單的問題，在前邊。複雜的問題，在後邊。因爲每次開會若是整個的討論，在大會上彼此亂發議論，有一到散會，還是沒有具體的標準，那末就很難得到具體的意見。所以要依着這個表，由主席指定幾個人依

次的研究，或者將來容易得到具體的條文，於起草條文方面，是很有許多幫助的。審查會所擬的表，祇是十個星期的工作，並不是在十個星期以內就能夠研究，十個星期外的題目，就不能研究。如果大家覺得還有題目，還可以提出來，列在第十一星期，第十二星期，乃至第二十四星期，都可以的。譬如第一個星期應該研究領土、國體，主權、國旗。對於這個問題，到下星期開會的時候，就應該拿出具體的方案來。擔任第一組的，對於領土、國體、主權、旗色等問題，到了下星期開會的時候，就要拿出條文來。這個條文，將來初稿委員還可以修正。到了第二個星期應該研究人民權利的問題。這個問題，關係重大。如果一個星期的時間不夠，再多一個星期來研究也可以的。此外如人民義務的問題，也可分作兩個星期來研究。無論那一組，對於研究的時間，如果覺得不夠，都可以延長的。並且到了期限，對於這個問題的全部方案，如果拿不出來，那麼就先拿出一部分，也可以的。不過在程序表上不能不這樣的明白規定。假設指定分組委員之後，那麼擔任小組的委員，對於大家討論本組所應研究的問題時，要特別注意大家所發表的意見。這樣進行，自然容易得有結果。由主席將三十六位委員分為六組，每組六個人，分別擔任第一星期，第二星期，以至第六星期的研究工作。至於到了第

七星期第八星期的時候，由院長隨便指那一組的委員再去擔任研究。並且各位委員在研究的時候，不但對於自己擔任研究的問題要注意研究，就是對於其他問題，也要抽出時間來研究。不然將來對於一個問題，不是由自己擔任研究的，到了大會上，就盡量的發揮意見，於時間上也很不經濟。所以應該去研究經過研究之後，提出具體的方案來，有了標準，自然討論就容易有結果。（註三）

憲委會在第三次會議之時，委員長提議研究程序表，除原有各項問題外，應加增（一）四權行使問題，（二）國民生計問題，（三）國民教育，經表決通過。徐委員元誥提議研究程序表除原有問題暨所通過之新增三問題外，再增加（一）軍制問題，（二）國家會計問題，亦經表決通過。（註四）

至於分組研究之問題，經憲委會第三次會議議決分四組研究。各組委員除第一組推定徐委員元誥暨審查委員會委員張知本、吳經熊、焦易堂、陳肇英、吳尙鷹、馬寅初、傅秉常，並指定副委員長張知本召集外，其餘三組委員，由院長指定。（註五）

附憲法草案研究程序表

憲法草案研究程序表

次序	日期	研究
第一星期	二月二十三日至三月二日	領土、國體、主權、旗色
第二星期	三月二日至三月九日	人民權利問題
第三星期	三月九日至三月十六日	人民義務問題、國民生計問題
第四星期	三月十六日至三月二十三日	國民大會問題、四權行使問題
第五星期	三月二十三日至三月二十九日	中央與地方均權問題
第六星期	三月二十九日至四月五日	中央政府制度問題
第七星期	四月五日至四月十三日	續
第八星期	四月十三日至四月二十日	省制問題

第九星期	四月二十日至四月二十七日	縣制問題
第十星期	四月二十七日至五月四日	憲法解釋權及違憲制裁問題
第十一星期	五月十一日至五月十八日	國民教育問題
第十二星期	五月十八日至五月二十五日	軍制問題
		國家會計問題

原來的進行程序表是如此。但是因爲討論國民大會問題，竟費了兩個星期之久，（從二十二年三月十六日第七次會議至二十二年三月三十日第八次會議）吳副委員長經熊於第八次會議乃說：「從前所定的研究程序表恐生問題，應如何決定，以便繼續討論。主席乃說：起草憲法本來預定一年半的功夫，即自二十二年二月起到二十三年五月五日止。當時規定這個時期，是根據去年年底三中全會決定，到二十四年十月召集國民大會頒布憲法。此二年間時間很長。二十二年三月三十日中央常會決議案主張提前開國民大會，決議在本年開一次中國國民黨臨時代表大會，

決定提前召集國民大會。常會想着在二十四年內開國民大會，以便議決憲法。照這樣看來，國民大會之召集，縮短了一年半，制憲工作，亦經提前，否則不能完工。我們須考慮一下，頂多有半年研究憲法的功夫。程序上如何分配及進展須另定一計畫。以前所定的期間，計畫太長，恐來不及。關於此問題，請憲委會張、吳兩副委員長會同各會委員長另爲審查，擬定工作期間表，以便大會決定。到了憲委會第九次會議（二十二年四月六日）之時，張副委員長知本報告會同各委員會委員長及本會吳副委員長開會討論縮短憲法起草程序經過情形。略謂：「審查會開會討論結果，第一、研究時期改爲一個月自四月一日至四月三十日，並擬定凡普通不關重要的問題，均不必再開小組會議研究。只有關係重大的問題，如中央政府及中央與地方均權等問題，或開小組會議，或開聯席會議，趕緊研究。故改定研究時期爲一個月。第二、初稿時期原定爲三個月，現改爲兩個月，自五月一日至六月三十日。當時討論並有一個附帶提議，就是關於初稿起草定三個人作初稿起草人，大家覺得初稿時期縮短三個人似乎太少，擬請增加爲各委員會委員長都爲初稿起草人。第三、本會討論時期，現在縮短爲半個月，自七月一日至七月十五日。第四、公開評論時期縮短爲一個月，自七月十六日

至八月十五日。第五、再稿時期縮短爲半個月，自八月十六至八月三十一日。第六大會討論時期也是半個月，自九月一日至九月十五日。綜計自研究時期四月一日起至九月十五日止，起草手續完竣。審查的結果如此。」這個縮短時間的辦法，經大會全體表決通過。（註六）

到了二十二年六月三十日憲委員開第十三次會議，主席報告關於憲法草案起草進行的程序變更。其變更的理由，就是本會從前因爲根據中央決定，提前開國民大會，時間縮短，所以當時把原定的憲法草案起草程序也縮短。現在把七月一日開全國代表大會一層改爲第五次全國代表大會於十一月十二日開會。則關於憲法草案的工作，比較時間多一點出來。所以初稿委員開會討論，主張把縮短的程序變更一下。其時期就是自八月二十一日起至十月二十日止兩個月爲初稿審查時期。自十一月一日起至十一月三十日止一個月爲初稿討論時期，自十二月一日起至本年底止一個月爲公開評論時期。明年一月一日起，至一月十五日止爲再稿時期。明年（二十三年）二月一日起至二月十五日止，爲本院大會討論時期。二月十五日以後，全案起草完竣，送中央審核。（註七）

（註一）憲委會第三次會議速記錄，張副委員知本的說明。

（註二）同上。

（註三）憲委會第三次會議速記錄，陳委員肇英的說明。

（註四）憲委會第三次會議速記錄。

（註五）憲委會第三次會議議事錄。

（註六）憲委會第九次會議速記錄。

（註七）憲委會第十三次會議速記錄。

第五章　關於領土國體主權旗色之原則的決定

在憲委會第四次會議（二十二年三月二日）之時，張副委員長知本報告憲法草案分組會議第一組第一次審查結果如次：

一、關於領土問題，決定（一）採列舉主義，（二）領土非經國民大會議決，不得有任何變更。

二、關於國體問題，決定「中華民國為三民主義共和國。」

三、關於主權問題，決定「中華民國主權屬於國民全體。」

四、關於旗色問題，決定「中華民國國旗定為紅地左角青天白日。」

報告畢，開始討論。結果對於領土問題之第（二）項，及對於國體，主權，旗色，均照審查結果通過。

惟對於領土問題，則發生最大之爭辯。在第一組的審查意見以為為國家本身利益，像歐戰後的比利時也是列舉出來的。中國在現在的情況之下，强鄰時刻的藉口侵略，我們能在憲法上明白地表

現出中國疆土的情形，使大家一見便很清楚，覺得比較有利，所以主張採用列舉主義。(註一)然而委員中有許多主概括主義者。其理由爲(一)如採取列舉主義，不免要丟開了從前所失的領土。並且中國畫界沒有清楚。譬如雲南的片馬，是一個例子。各國憲法領土的規定，大概不採列舉主義。尤其是國界尙未清楚的國家，更無列舉的必要。(二)採用列舉主義，如單舉省而不舉市，眞好像把市丟掉了。(三)現有的省制是不是已成爲永久的制度，這也是應考慮的問題。縮小省區，中央已有決定，那在實行以後，又必變更省名及增加省分。省的面積，當有伸縮了。所以在省制問題未解決以前，應採概括主義。(四)照研究組決定的列舉方法，而且每省中註明若干里數，非常呆板，確係不大妥當。如此列舉，會有許多地方於無形中丟掉。像「烏梁海」照歷史上事實上講，都不是蒙古的。列舉後必致無形中放棄。(五)爲保留將來發展的餘地，概括自比列舉要妥當些。如採列舉主義，易給野心家找着一種證據，將來必多糾紛。概括主義，可有伸縮餘地，所以與其用列舉，不如用概括比較有利。(六)各國憲法，大多數國家是不列舉規定的。法國、日本、意大利、俄國，都是這樣。只有聯邦國家，如墨西哥聯邦，阿根廷聯邦等國，是採用列舉主義，所以防領土之退出。故聯邦國家在憲法裏面都有詳

細規定。至於不是聯邦國家，似無列舉之必要。主席將此問題付表決，結果通過採概括主義。（註二）

關於國體問題，委員中有認爲「共和國」三字上面應確定是那一種共和國，卽或加「統一」或「五族」等字樣，以表現中華民國是三民主義統一共和國，或中華民國是三民主義五族共和國。又有說在憲法條文上面是不要定出主義。憲法是將來人民的憲法，訓政時期已有了約法，憲政時期，也許有別的主義，是不是會發生問題。然付表決之後，仍照第一組審查結果，決定「中華民國爲三民主義共和國」（註三）

（註一）憲委會第四次會議速記錄，張副委員長知本之說明。

（註二）憲委會第四次會議速記錄。

（註三）同上。

第六章　關於人民權利問題之原則的決定

在憲委會第五次會議之時（二十二年三月九日），吳副委員長報告第二研究組關於人民權利問題審査結果二十八項如下：

一、中華民國國民，無男女、種族、宗教、階級之區別，在法律上一律平等。

二、中華民國國民有行使選舉、罷免、創制、複決之權。

三、人民非依法律，不得逮捕、拘禁、審問、處罰。

四、人民因犯罪嫌疑被逮捕、拘禁者，其執行逮捕或拘禁之機關，至遲應於二十四小時內移送法院審問。本人或他人得隨時請求法院於二十四小時內提審，法院不得拒絕。

前項執行逮捕或拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕。

五、人民無論何種行爲，非法律已有明文規定處罰者，不得科罰。

六、人民同一犯罪行為，不得二次處罰。
七、人民除現役軍人外，不受軍事審判。
八、人民之居所，非依法律，不得侵入搜索或封錮。
九、人民有信仰宗教之自由。
十、人民有遷徙之自由，非依法律，不得停止或限制之。
十一、人民有祕密通信、通電之權利，非依法律，不得停止或限制之。
十二、人民有結社集會之自由，非依法律，不得停止或限制之。
十三、人民有發表言論及刊行著作之自由，非依法律，不得停止或限制之。
十四、人民之財產，非依法律，不得查封或沒收。
十五、人民財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律之保障。
十六、人民財產，因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之。
十七、人民享有財產繼承權，但法律得限制之。

十八、人民有請願之權。

十九、人民有依法訴訟於法院之權。

二十、人民有依法提起訴願及行政訴願之權，

二十一、人民有依法應考試之權。

二十二、婚姻為民族發達基礎，受國家之保護。男女兩性在家庭中，應以互助平等為本。

二十三、為母者，有受國家保護及扶助之權。

二十四、非婚生子之地位，應與婚生子同。

二十五、未成年之青年男女，有受國家特別保護及扶助之權。

二十六、官吏為國民之公僕，凡經考試或銓敘合格者，應予以保障。其保障法另定之。

二十七、人民享有義務教育之權。

二十八、僑居外國之中華民國國民，應保護並扶助之。

報告畢，即發生對於憲法直接保障主義與間接保障主義之爭辯。張副委員長知本是主張採

憲法直接保障的。他說：『民權問題，可分為消極的和積極的兩種。積極的，就是受益權。消極的像身體、居住、集會、結社、言論、出版之類。消極的中間，像財產、契約等自由，在現代社會的趨勢，應當稍加限制，至於居住、身體、言論、出版等自由，本席以為「非依法律」等字樣，在憲法裏最好不用，因為假如有了這樣的限制，反致憲法的保障精神失掉了。有憲法等於沒有憲法無異。所以對於這些地方，應當有所分別。關於身體、言論、出版等自由，可以依照刑法的。譬如集會，不得帶武器，否則便受制裁。如果加上「非依法律」一句，便可以創出無限制的單行法和特別法來了。所以要想憲法能夠有保障精神的表現，在消極的人民權利中一部分自由，統統要把「非依法律」一句棄掉。這樣纔可以限制許多單行法和特別法的產生，可以充分表現憲法的保障精神』。（註二）關於小組會議所以採間接保障主義之理由，吳副委員長經熊說明之如次：「當小組會議的時候，本席對於這個問題，也提出來過。覺得在法之上，應有一種標準。可是這個標準的措辭，很感困難。如何可算是合理的法律，如何不可算是合理的法律，因此問題，難以解決，終於放棄了這個提議」。於討論之時，委員之主張間接保障主義者頗多。他們所持的理由如下：（一）憲法是法律的法律。一切的法律，都應根據憲法

而產生。現在的單行法和特別法，如果有違反憲法的地方，儘可取銷或修改。假使拿「非依法律」棄掉，不加以法律限制，那末所有公用徵收等事，卻有何法制止。(二)照現在世界的潮流，二十世紀的國家，人民的權利已經離開純粹的自由很遠了。二十世紀的各國憲法，沒有那一國是絕對規定人民權利是毫無限制的。因為自十九世紀的下半期到二十世紀，自由主義已不適於國際間了。世界潮流，可以說除了十八世紀十九世紀上半期像美國、法國大革命後，對於人民自由差不多絕對的外，在十九世紀下半期到二十世紀各國對人民權利，沒有不限制的。中國現在國內的情形是怎樣，最近遇着空前的國難，這樣嚴重的問題，國家在此情況之下，只有整個的國家，沒有人民的自由。總理遺教告訴我們說，中國人民個人自由太多了，團體自由太少了。可知現在這樣危險的國勢，未始非因人民的自由太多所致。由此可知我們對於人民的權利，可不稍加限制麼？(三)現在中國的單行法，大家總以為太多了，到處會侵害人民權利。不過人民權利所以被剝奪侵害，眞正的原因，並不是在單行法太多，而在執行的官吏根本未能遵照單行法去辦理。人民權利的被侵害，不是因「依法」限制的緣故，實在是行政官吏未能依法辦理所致。故單行法的限制，可無顧慮的必要。(四)

如果不用依法字樣，將來事實上人民有犯罪嫌疑，必須逮捕拘禁時，他必定拿憲法來抵抗說：「憲法上明明規定，你能隨便逮捕拘禁我嗎？」這樣一來，行政方面，就不免發生困難了。（五）將來立法院對於某種特別法，單行法，必須看他有這樣需要，纔予以通過。似乎也不至有多大毛病。從前總是因爲立法機關不統一，立法沒有統系，所以對人民權利，不免有種種過當的處分。以後立法有了統系，就不必作這種顧慮了。（六）如以將來單行法太多，侵害人民權利，則人民對於一切法律有複決權，很可以補救。如果有侵害人民權利過當的特別法或單行法，他們可以議決廢棄的。若是對於言論自由一層，過於認眞，不加審愼，將來憲法開始實行的時候，豈能任聽共產黨自由宣傳？所以「依法」字樣，還是要存留，以免將來一般人藉口憲法上沒有規定，而發生弊害。但張副委員長知本又爲答辯如下：（一）依其意思，並不是把憲法裏邊所有「依法」字樣全不要，只是自本案第三至第十三項所有關於人民身體及言論等自由權的規定，以爲應該特別注意。（二）至謂世界趨勢至二十世紀以來，自由主義已不適用，則不知此係指關於人民財產等自由言之。本黨黨綱明明規定許人民以身體、居住、言論、出版等的完全自由權，當然不是違反世界潮流的。至於人民犯罪，國家一定有

刑法制裁，是無須顧慮的。如美國憲法無「依法」之規定，刑法還是一樣的施行。並沒有甚麼不妥當的弊病。可見憲法裏邊沒有這種規定，是不成問題的。如果憲法裏有了這種規定，將來一定有許多不相干的法律出來侵害人民權利，卻是很有流弊的。（註二）討論既久，主席乃宣告停止大體討論，就原案逐條討論。

逐條討論的結果，對於原案第一項議決修正為「中華民國國民無男女、種族、宗教、階級、職業之區別，在法律上一律平等。」對於原案第二項議決修正為「中華民國國民有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。」對於原案第三項議決修正為「人民有身體之自由，非依法律，不得逮捕、拘禁、審問、處罰。」對於原案第四項，照原案通過。對於原案第五項，照原案通過。對於原案第六項，議決刪去，因為這一條的意思在刑法上已經有了，可以不要。對於原案第七項，照原案通過。對於原案第八項，議決修正為「人民有居住之自由。其居住處所，非依法律，不得侵入、搜索、或封錮。」對於原案第九項照原案通過。對於原案第十項，議決照原案通過。對於原案第十一項，修正為「人民有通信、通電、祕密之自由。非依法律，不得停止或限制之。」對於原案第十二項，照原案通過。對於原案第十三項，

照原案通過。對於原案第十四項，照原案通過。對於原案第十五項，議決修正爲「人民財產權，在不妨害公共利益之範圍內，得自由行使。」因爲財產權與所有權不同。民法上所有權爲一種物權。人民財產權，不只所有權，如商標權等等皆是。所以此處應改爲財產權。再者，在妨害公共利益時候，也要依法律手續辦理。如盜殺人，私人不能逮捕治罪，仍須送到法院審理，本項「受法律之保障」似有語病，所以改爲「得自由行使。」對於原案第十六項，議決修正爲「人民財產因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之，但予以補償。」因爲若不明白規定，將來徵用法徵收法規定不給錢，則失公道。對於第原案十七項，議決修正爲「人民依法享有財產繼承權。」對於原案第十八項，議決照原案通過。對於原案第十九項，議決照原案通過。對於原案第二十項，照原案通過。對於第二十一項，照原案通過。對於原案第二十二項，議決修正爲「婚姻爲民族發達之基礎，受國家之保護。男女兩性，有平等之權利及互助之義務。」對於原案第二十三項議決保留。對於原案第二十四項，議決修正爲「非婚生子應受國家之保護。」因爲婚生子有他父母保護，國家不必再行保護。私生子所以要保護的道理，就是恐怕東拋西丟的緣故。對原案第二十五項，議決修正爲「未成年之青年男

女應受國家特別保護。」對原案第二十六項，議決修正爲「凡公務員經考試或銓敍合格者，應予以保障。」對於原案第二十七項，照原案通過。對原案第二十八項，亦照原案通過。(註三)

在憲委會第六次會議之時(二十二年三月十六日)由吳副委員長經熊報告關於「人民權利問題」補充事項如下：(一)婦女在生產前後及哺乳期間，依法受國家特別保護及扶助。(二)老弱殘廢之人民，有依法受國家之特別保護及扶助之權。(三)中華民國人民之權利除列舉外，凡無背於憲法者皆承認之。對於第一項修正案，議決爲「婦女在生產前後，有依法受特別保護之權。」將原案「哺乳時間」五字删去。因哺乳期間意義甚廣，醫學上解釋的很多。關於婦女生產時之保護，在德國所以規定詳細的理由，是因爲該國在歐戰之後，男子死亡很多。有許多女子，全都不能正式結婚。說到我國，無論國家或地方對於婦女產期的保護，經濟力量甚爲薄弱。所以若規定爲產前產後保護，此種保護時間的長短，全看國家力量如何，而可隨時斟酌，或定爲幾個星期，或定爲三五個月均無不可。若定爲哺乳期間，則其保護的期間，自有一定，不容伸縮，未免規定過於呆板。至特別扶助，亦可無須，因特別保護，也就是特別扶助的意思了。對第二項，修正爲「老弱殘廢之人民，有依

法受國家特別保護之權」一對第三項，則議決刪去。（註四）

（註一）憲委會第五次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）憲委會第五次會議速記錄及議事錄。

（註四）憲委會第六次會議速記錄。

第七章　關於人民義務問題之原則的決定

在憲委會第六次會議之時，由吳副委員長經熊報告第二組會議關於人民義務問題之研究。謂第二組會議於討論人民義務問題，覺得在人民立場上定憲法關於義務的很少，所以只定五條。即(一)人民有依法服公務之義務，(二)人民有依法納稅之義務，(三)人民有依法服兵役及工役之義務，(四)人民有服從國家法令之義務，(五)人民有教育子女之義務。憲委會會議對於第一、二兩項均照原案通過。對於第三項，議決將「工役」兩字删去，因爲工役似乎已不適於現代的國家情形。從前國家的制度，人民的土地都是國家所有的，給予人民耕種，所以人民有服役國家的義務。現在國家有幫助人民財產方面的很少，而且稅收卻又極多，似不宜再使人民有無限制的服役義務。對於第四項，議決删去，因爲人民對於國家法律當然有服從之義務。對於第五項，照原案通過。黃委員右昌臨時提議加添「人民有孝敬父母之義務」一條。其所以主張增加此條，乃是因爲總理在

民族主義第六講說，要能夠把忠孝兩字講到極點，國家便自然可以强盛。我們遵行總理的遺教，也不得不有這一條的規定。經議決通過，並列在第五項之前。又馬委員寅初提議增加「人民爲公共利益有財產運用之義務」一項。其理由是說財產一方是權利，一方是義務，所以財產必須運用。教育子女一項，未免單調，若加一項人民有運用財產之義務，則人民權利義務，庶得其平。經議決保留。（註一）到十二次憲委會會議之時，此項經議決交主稿人斟酌。（註二）

（註一）憲委會第六次會議速記錄。

（註二）憲委會第十二次會議議事錄。

第八章　關於國民大會問題之原則的決定

在憲委會第七次會議之時，主席請張副委員長知本報告關於國民代表大會問題。張副委員長作如下之報告：「第三組開會討論國民代表大會問題，當時分兩種討論。(一)決定國民大會的組織的問題。(二)決定國民大會職權的問題。關於決定國民大會組織問題，在小組會議討論的時候很多。國民大會應不應設常設機關，就是國民大會閉會後，應不應有一常設機關。當時主張應設有常設的機關者，以爲現在既是根據總理建國大綱及憲政時期的經驗，以黨來行使政權，當開大會，須有執行委員或由執行委員推出少數的常務委員來處理一切。國民大會的會期很短，在閉會後，自應由少數人組織執行委員會，或推舉最少數常務委員，以便行使職權。主張國民大會不能設常設機關者，以爲國民大會會員人數很多，約在千人以上，再加特別區及各職業團體，總計有二千多名。若定爲常設的機關，甚爲不妥。且與立法院的權限一定有衝突的地方。後來經討論的結果，決

定國民大會的組織不設常設機關。其次爲關於職權問題。大家討論的結果有幾項的決定。關於選舉、罷免、創制、複決等權限，全都不成問題。惟關於批准大赦案及預算決算案等權限，似與行政司法各權有衝突的地方，殊爲不妥。蓋批准大赦案是司法院的事情，不必國民大會批准。所以當時未能解決此等問題，保留提到大會討論決定。又關於職權內決定的幾項，所謂複決權問題，大家的意思，以爲複決權不限定凡是立法院的議決案全須複決的，就是立法院已經議決，而多數人民覺得該案不妥當，請求複決，國民大會可再複決的，或者立法院否決的案件，多數國民覺得還有可行的地方，雖經立法院否決，也可以由國民大會複決的。至於所謂創制權的意義，也就是等於現在的政治會議。只決定一種原則，並不是自己發明出來的權限。以上所說的關於國民大會與立法院的職權，分析的比較特別清楚一點。特爲附帶報告於此。」（註二）報告畢，傅委員秉常起而發言說：「現在我們第四組已經開了兩次會。我們大概心目中覺得對於中央政府組織及職權，根據總理遺教另外有一政府的大概存在。但是這個問題與國民大會的組織及職權很有關係。現在我們一看國民大會的代表任期是三年，每年開會一次，每次會期爲兩個月等等的決定，就與我們第四組心目中所

謂立法院的職權有衝突的地方。因爲從前我們看總理遺教，覺得總理心目中先有一個美國憲法。總理遺訓大概以爲立法院差不多就是國會。不過所謂五權，以監察權從國會拿出來而獨立，以行政當中的考試權也分出來獨立，並不是根據這個將國會的職權另外再設一種機關的。第四組諸位全是這樣的。但是照今日第三組提出國民大會代表有任期會期，就是以國會的大部分職權所謂代表民意機關全放國民大會中。這種制度，究竟是怎麼樣，我們覺得國民大會的代表，總有兩千人以上。自種種經驗看起來，要這個機關行使如何職權，比較是很困難的。在從前覺得總理所定國民代表大會，恐怕有兩種權。(一)大總統之選舉，如採直接選舉制，則我國地大人多，甚爲繁難，所以設國民大會。一部分是教他作選舉總統用的。(二)人民的複決權，如逕由人民直接行使，自屬困難，所以一部分是教國民大會行使複決權的。這兩種權限不簡單，是與國民大會代表的其餘的職權比較困難一點，是不容易作的。恐怕總理心目中有以立法院代表國會的意思。總之國民代表大會機關的組織及職權，與第四組討論的中央政府制度，差不多分不開。今日早晨我們第四組討論的結果，以爲關於此點，有好多的問題。且將來中央與地方均權的問題，省縣的組織如何，差不多也是

分不開的。大家以為最好今日不必為討論，先由第三組與第四組開一聯席會議討論清楚後，再行報告大會決定，比較好一點。不然他們心目中以為政府應如何，我們心目中以為政府應如何，不能一致，甚為不好。本席代表第四組各位的意思，主張與第三組先開一聯席會議討論一致後，再行報告大會討論決定，不知各位以為如何。」（註二）旋由主席宣告該案整個保留，付第三、第四兩組委員合併審查，共同擬出提案，再行提出大會討論。到了憲委會第八次會議之時，由張副委員長知本報告本會分組會議第三、第四兩組，第一次聯席會議討論國民大會問題之經過情形。大致說：「國民大會問題，上次大會第三組已經報告過了。後來經討論結果，因為第四組覺得國民大會問題和中央政府制度問題有連帶關係。故決定開三、四兩組聯合審查會審查。經兩組審查結果，決定國民大會職權專行選舉、罷免、複決、創制等四權。根據第三組所定的條文，在辭句方面稍加改動一下。而第三組所決定宣戰、媾和、大赦、預算等權，一律棄掉。關於國民大會組織方面。聯席會議對第三組所決定的，沒有什麼變更。」報告畢。即逐條討論。先討論國民大會組織第一項「中華民國國民大會，由每縣及其同等區域選出一人之國民代表組織之。」關於此，有三種意見：第一種意見，係主張以

人口爲標準。主張者說：「這一項本來建國大綱有規定的國民大會是由每縣選舉代表一人組織之。如果要變更，恐怕非有很充分的理由，不容易隨便改的。不過每縣選舉代表一人，中國的縣區大小，不見得平均，人民多寡，也不見得平均。現在各國的選舉，差不多以人數爲標準的多。如果以縣爲標準，不管人數之多寡，而且對於每縣的知識程度也不管，這個辦法，究竟好不好，實在是一個問題。總理所說每縣選舉代表一人，可以想到那個時候已經過了憲政時期，各縣自治也已經辦得很有成績了。不過現在我們的憲法，究竟打算什麼時候拿出來，是不是一兩年內就要拿出來的。還是預備全國各縣都到達了憲政時期再拿出來。如果等到全國各縣到達憲政時期再拿出來，那不必說，假如一二年內要公布的。那末一兩年後，大家想得到各縣情形是怎樣。像瓊州有幾個縣人口極少，人民程度也低。假使拿來和廣州市比較，差得很多的。如果一定是每縣選舉一人，這是平均不平均呢？在這種情形之下，將來結果怎麼樣，現在我們值得考慮。本席以爲我們憲法的實行時，能夠像總理的期望，全國各縣完全到達了憲政時期，那末每縣選舉一個代表，也是好的。但是憲法是預備最近公布實行的。這每縣選舉一人的辦法，是否完善，我們實有討論的必要。」（註三）第二種意見是

主張採用特許辦法。其意是說：「每縣選舉代表一人，當然沒有問題。補救的方法，只有用一種特許辦法，或者因爲某縣人口特別多，超過了幾多萬以上，可以特許牠多選幾個。這也是一個救濟辦法。像美國聯邦衆議院的代表，也是不一律的。普羅士因爲地方大，所以選的代表，也是多一點。這也是一個例子。但我們每縣一人的原則，絕對不能變更的。」（註四）第三種意見則說：「國民代表選舉的標準，或者可採用兩種方法。一是以地區爲標準。根據建國大綱，每縣選舉一人，就是代表地區的。但是有些地方是有特殊情形，或是有經濟組織的，像許多市區或省會所在地，也可給他做代表的機會。就是代表有經濟組織的特殊情形的，這種選舉，當然不以地區爲標準，是以人口爲標準，或者十萬或二十萬人，得選舉一個代表。依人口的多寡選舉代表若干人，這是一個補充的辦法。如果這個辦法可行，條文上可稍加修正。如果都以區域爲標準，那末上海也不過一個代表。可是上海在經濟方面占着很重要的地位，差不多可以代表國家經濟的一半。我們可以在關稅方面看得出來的。上海關稅的收入，要占全國關稅收入的百分之四十幾。像這種有特殊的經濟情形，也給他另定一個辦法，有增選舉代表的機會。這似乎是一種兩全的補充方法。」（註五）第四種意見，是主張以縣爲

標準。其理由是說：「假如要用人口多寡來做標準，那非常困難的，因爲中國的戶口調查，到現在還沒有確數。戶口調查沒有確數，做起標準來，容易發生糾紛。假如說三十萬人口以上可以加選一個代表，某一縣分人口祇有二十九萬，當然不能增加代表。但是因爲戶口調查沒有確數，他可以說我是三十萬，非增加一個不可。在這樣情形之下，將用什麼方法審查出來，記明白牠到底是多少。如果說我們等戶口調查清楚以後，再來公布憲法，然而照目前的情況看來，恐怕等不及的。而戶口調查又絕對不是短時間內可以成功的。還有一層，假如我們前面所說的困難，暫時不管，毅然決然的把他改爲以人口爲標準來選舉代表，那末代表名額勢必要增加許多。以縣爲標準選舉代表各縣和同等區域算下來，已經有二千幾百個代表了。如是再以人口多的地方增加代表，那末當然還不止二千幾百個，也許有三千多個。這樣多的代表，將來開起大會來，會場秩序是不是容易維持的。所以本席以爲如以人口做標準，將來對於種種方面，一定要發生很多麻煩。而且這種麻煩也有很多不能解決的。故在戶口調查沒有確數之前，我們不能得到比總理所定的以縣爲標準的辦法更好之前，本席主張暫時維持原案。」（註六）主張以縣爲標準的，又說：「本席看第一項，就照原文通過，是沒

有甚麽毛病的，因爲覺得我們現在草擬憲法，應該以總理遺教爲依據，將來拿出來爭論可以少一點，批評也可以少一點。總理遺教是每縣選舉一人。而同等區域很可以包括蒙古、西藏的分區。其他等於縣的市也可以包括在縣自治法上。市也是等於縣的。就是有人口較多的縣，選舉代表一人，也不成爲多大的問題。如果必定要以人口爲比例，就顯然與總理遺教違背。將來一拿出來，恐怕外邊的批評，馬上就激烈起來，以爲這一點就不合總理遺教。其他部分，恐怕愈離愈遠了。所以本席主張應該照原文通過。」（註七）關於這個問題，發生四種不同的意見。後議決交回第三組審查修改，再行提出公決。到了憲委會第十二次會議，經議決將此項修正爲「中華民國國民大會依左列方法選出之代表組織之：

一、縣選舉以每縣及其同等區域選出代表一人。

二、市選舉以市人口每三十萬人選出代表一人。」（註八）

第二項爲「國民大會代表之選舉應以普通、平等、直接之方法行之」，討論之時，有反對直接選舉的。其理由是說：「在原則上，人民直接投票，是沒有問題的。不過就中國已往的選舉經過看起

來，差不多在都市人口集中的地方，直接選舉還容易些，因爲人民不有生活問題壓迫，對於選舉知道注意一點，毛病還少。至於縣裏，尤其是窮鄉僻壤的地方，向來都是由幾個人包辦的假選舉。方纔大家討論選出代表的人數以什麽爲比例。這個問題，與第四項國民大會究竟多少時候開一次，都有關係。因爲怕選舉麻煩，所以牠開會少，代表有任期。但是如果這樣假定三年開一次會，遇緊急事故，召集臨時會，我們可以想得到選舉一定不會很好的。因爲向例所謂直接選舉，都是假的。還不如明白照行得通的辦法定出來，候將來各地方人民程度高起來，再行修改憲法，當不爲晚。」（註九）然而主張直接選舉者，則說：「選舉方法，還是用直接選舉比較好一點。民國以來，國會選舉腐化的原因，就是在間接選舉。於選舉時作兩重之選舉，先選舉選舉人，不但手續麻煩，並且流弊百出。現在我們一面主張直接民權，而一面對於人民選舉代表加以限制，實屬無以自解。且此種代表如由代表機關選舉，便是代表機關的代表，不是代表人民的代表，結果不過集聚一羣土豪劣紳在一起。這種國民大會有什麽益處呢？」（註十）結果照原案通過。

第三項爲「中華民國國民年滿二十歲者，有選舉代表權。年滿三十歲經考試及格者，有被選

舉代表權。」關於被選人之年齡問題，有主張略減者。有主張維持原案者。其主張略減者，則謂：「關於被選資格年齡，定爲三十歲，似乎太高一點。按普通一般的人，年滿二十五歲，思想已經成熟了。在事實上，現在立法院的委員，還有不滿三十歲的。這裏何必對於年齡限制過高呢？」（註十一）此外有說：「大概一般人在二十幾歲的時候，關於政治的興味濃厚得很。三十歲以後就差了。所以本席贊成改爲二十五歲。」其主張維持原案的，則說：「被選年齡還是限制滿三十歲比較的好一點。因爲普通一般人二十四五歲還是在學校期間的很多，未見得二十五歲就都已在大學畢業。而在中國的情形，也是年歲稍高一點，比較的能得社會上信任。實在二十歲的人縱然知識進步，恐怕也不能圓滿。所以分組會議裏初擬二十五歲，後來改爲三十歲。」（註十二）關於被選人是否須經考試一則，則發生兩種相反的意見。其一、卽主張删除「經考試及格」之字樣者。其一則主張須經考試及格者。伍顧問朝樞是不主張有「考試及格」之字樣的。他說：『本顧問的意思，對於這一項規定，不主張有「考試及格」幾個字。第一層因爲手續很困難。試問所謂考試及格，是要等到被選以後纔考他呢？還是在未選舉以前凡打算要作候選人的，就先投考呢！如果先投考，還不曉得定什麼資格。假設是定

中學畢業，則全國中學畢業的，總有幾十萬人。這種考試的手續，恐怕不是銓敍部作得到的。如果是被選以後再考他，則已經被選舉爲代表，結果考試不及格，是不是會原選舉區重新再選一個來應考。手續上就非常困難。在手續上的困難，或者還可以有補救的方法。第二層在原則上，似乎有一點很不對的。國民大會的代表，按照總理遺教，實在是代表全國人民行使最高權的。查建國大綱第二十四條「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。」本來國家主權，屬於中華民國人民全體。因爲人多，不易行使，所以纔由國民大會代表行使。然則國民大會的性質，就是中華民國的主人翁，所有大總統，行政院長，考試院長，都是主人翁以下的公僕。以公僕來考試主人翁，在原理上恐怕是不對的。總理遺教建國大綱第十五條凡候選人及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。當係指普通一般官吏人員而言。對於代全體國民行使最高權的代表，是不能當作官員來看的。因爲他不是公僕的性質。不能於被選以後，說他不及格。須知所謂及格者，不論所定是中學是小學畢業，也就是說代表全國國民，恰是這個程度，並且在事實上，蒙古、西藏選出的代表，或者連漢字都不認識，連中國話都不懂得。從前在國會兩院，就有這樣的議員。但是因爲他是

蒙、藏、回、族選出的代表，雖然不認識漢字，不懂中國話，也不能說他不及格的。所以對於這一項規定，本席的意思，以爲應該删去「考試及格」等字樣。』孫委員長也是贊成將「經考試及格」數字删去。他說：『本席有點意見，以爲國民代表候選資格，不必爲很嚴格的規定。就是不必規定經過考試及格字樣。主張此處將「經考試及格」數字删去。如認爲有必要時，可在將來選舉法內規定的。不過本席始終不贊成有此項規定，至於不贊成的理由，也不一定與伍先生所主張的一樣。伍先生說國民代表是主人翁，不能考的，此話似爲不對，因爲代表在未當選以前，並不是主人翁，還是一個普通國民，選出來單獨的代表，也不是主人翁，須團體集體纔能行使職權，也就是數千人集合一齊，纔能行使國家政權，代表個人則不能單獨行使的。伍先生所持的理由，不大充分。本席以爲每縣數十萬人只選一個代表，就是候選資格不規定，除有特別情形外，也沒有什麼毛病的。且若限定候選人資格，事實上也辦不到。總計全國一千八百餘縣，每縣總有十個八個候選者。若一齊考試，殊非易易。本席主張第三項「經考試及格」數字可以删去，如必要規定時，在選舉法可以規定的。』（註十三）此外之主張删去考試者，有說：「不贊成本項規定有考試及格字樣，因爲我們要知道國民代表大會

與立法院職權不同。國民大會是權的機關。立法院是能的機關。他既是權的機關，對於候選人能力如何，當然是要十分注意的。此其一。且他的職權，全是國民直接行使，代表衆多，當開會時，只有可否表決的功夫。決不似立法院及監察院委員有能力夠不夠的問題。我覺得本項不能引用建國大綱第十五條來限制之。此外還有一點。剛纔很多的人提到總理反對以財產或其他的資格來限制被選舉權人資格。其目的就是怕當選人全爲有特殊階級所獨占。且我們現在教育制度與以前大不相同，凡能受教育之人，都是有相當的財產者。如當選者以已經考試及格者爲限，在事實上自須受過高等教育，則雖不以財產限制候選人，結果與以財產限制其效力相等。故本席主張本項經考試後的限制可以不要的。」(註十四)又有說：「以爲先須認清國民代表大會代表的性質如何，是不是議員。如認定他是議員，則當然要考試的，因議員有許多政權可以行使，不考則無行使的能力。不過那一天討論國民大會性質的時候，大家全都以爲所謂國民大會是代表人民直接行使一種權的機關。本來選舉大總統須人民直接選舉，不過在事實上辦不動，所以由國民大會行使這種選舉權。此外如罷免、複決等權，全國國民大會來執行。如此看來，國民大會代表，是代表人民來行使一種權，

並無國會的性質在內。就是代表的本身，有能無能，全無關係。與議員及官吏的性質是不同的。剛纔伍顧問所講代表的性質，完全是代表主人翁，不是另外代表要行使種種特殊權或會商事項，非要本身有能不可。本席主張將考試字樣不要。」（註十五）在另一方面，則有戴顧問傳賢之主張經考試。他說：「我想關於此問題，在以前總理對於各國所行選舉制度，有一種批評，覺得有好多國，全都實行限制選舉，就是限制選舉人資格，這樣是不對的，以為投票權不應加以特殊的限制，所以因此總理主張不限制選舉人資格，只對於被選舉人有限制的。至限制之範圍，則以知識能力為限。所以在原則上，若照總理的話，對被選人還是應該加以限制的。這個與伍先生所講我們不能對於主人翁行使政權來限制他的一句話，是不同的。在以前聽總理講的話，大概如此。但對於考試的手續問題，在遺教上面，我們沒有找到總理詳細的計畫。因為總理對此點，並未計畫。剛纔衛先生講的，大概就算是合理的辦法。不過詳細的手續，恐怕將來一切候選人的限制不必完全相同。如各縣候選人與中央候選人是不是有同一的限制，不必一定。惟在大體上可以想到並不是因為先有一種選舉，而後舉行一種考試。自應是經過某種考試，就有某種資格。我們假定有什麼知識及能力，而與他被選

舉權。但照此意見去辦，若是全國全都舉行，手續自是紛繁。不過一種制度，想教他完全，自能夠有完全的那一天。並不是定了這門一條，而就須這一條可以圓滿的行使，是不容易的。蓋考試制度，並不是專爲國民大會選舉來的。本席大體的感覺如此。」（註十六）此外之主張經考試者，則說「考試及格這幾個字，在小組會議也曾討論過。以爲總理以美國制度爲標準，而我們五權內原有考試權，所以在此處，以被選舉人須經考試，是無妨的。」（註十七）還有的是說：『建國大綱第十五條所稱候選及任命官員，當然包括議員在內。查十七年三月十日公布之現行刑律第十七條規定：「稱公務員者，謂職官吏員及其他依法令從事於公務之議員及職員。」這條對於公務員解釋很清楚。議員也包括在官吏之內。所謂公民代表，是不是議員的性質，就選舉之點看來，確是相同。且建國大綱第十五條是從第十四條接下來的。第十四條「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。」第十五條纔說到凡候選及任命官員云云。本席主張國民大會代表當選人之資格，當然要經考試銓定的』。（註十八）討論既畢，由主席提出修正，爲「中華民國國民年滿二十歲者，有選舉代表權。年滿二十五歲者，有被選舉代表權。」經一致通過。

第四項爲「國民大會代表任期三年，開會一次。其會期爲一個月。但遇必要時，得延長十日，如有緊急事故得召集臨時會，但不得逾一個月。」本項有修正案，爲「國民大會每三年開會一次，其會期爲一個月。但有必要時，得召集臨時會。每屆開會，除臨時會外，其代表應於會期前改選之。」全體對修正案無異議通過。

關於國民大會職權，共有四項。第一項爲「有選舉或罷免大總統及五院院長並立法院監察院兩院委員之權。」關於此項所發生之問題，爲一方主張總統由人民直接選舉。一方主張由國民大會選舉。前一種主張的理由是說：『查建國大綱第二十四條「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權。對於中央法律有創制權，有複決權。」此條可以包括立法委員、大總統，由國民大會選舉。但拿二十五條和二十四條來比較，就有問題的。第二十五條規定：「憲法頒布之日，即爲憲政告成之時。而全國國民則依憲法行全國大選舉。國民政府則於選舉完畢之後，三個月解職，而授政於民選之政府。是爲建國之大功告成。」依此條解釋，憲法頒布之日，國民大會已經有了。就是國民大會已經把憲法通過頒布了。這個國民

大會有任期或無任期，是一問題。因任期須到憲法頒布後，看憲法如何規定。如憲法上有任期，則憲法頒布後國民大會已經有了。所以這個國民代表當然是全國人民直接行使民權；不是根據憲法來的。依照總理學說及中國革命史，皆有詳細的說明，大總統、立法委員由全國人民直接選舉。所以國民政府也是人民直接選舉的。孫文學說第六章「憲法制定之後，各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士，以組織立法院」明白規定大總統及立法院委員、代議士全由人民直接選舉。同章「第三為建設時期，擬在此時期始施行憲政。此時一縣之自治團體，當實行直接民權。人民對於本縣之自治，當有普通選舉之權，創制之權，罷官之權，而對於一國政治，除選舉權之外，其餘同等之權，則付託於國民大會之代表以行之。」從此學說，既詳細證明大總統及立法委員由人民選舉，而在建國大綱第二十五條看起來，大總統及立法委員，當然是人民直接選舉。再以過去的事實來證明，在民國初元約法時代，有參衆兩院。衆議員是人民直接選舉。參議員則由省議會選舉，總理對此制度很不贊成。但是就衆議院議員由人民選舉看來，尚有一部分民權，而現在我們國民代表大會，反倒可以選舉大總統，是則中央政府沒有一部分民權存在，完全為間接民權，是否與總理學

說抵觸？且在以前參衆兩院因有選舉總統之規定，兩院鬧了許多的笑話。如元年之賄買議員，及後來利用議員選舉總統，結果將三權制度破壞。所以我們定總統由國民大會選舉，實在不是總理所希望的。」（註十九）但反對方面則說：「就現在的情形，可以想一想人民直接選舉大總統，能否辦到。若以許多地方看來，心目中也能想的到，直接選舉的情形爲如何樣子。且選舉總統在各國多不是直接民選。就以美國而言，也是一部分爲直接選舉總之行直接選舉制度，第一點是經費太多。第二點是辦理困難。卽在此二年內由人民直接選舉總統，覺得非常難辦。」（註二十）委員中有因討論本項須將行政院與各院的關係確定始可主張，可等第四組將大總統地位行政院長地位決定後，再行討論，經議決本項保留交第四組研究。

第二項爲「有複決及創制法律之權，」經議決照原案。

第三項爲「有核批各院報告及意見書之權。」關於此項有修正案。其文爲「有接受政府關員建議，並決定國家大政方針之權。」修正的意思，以爲國民代表大會雖是最高權力的機關，但對於行政立法精細的工作，照顧不到，只能對原則大綱決定，以便政府有所遵循，國民大會對這個大

政方針，亦應有院的報告。如關於財政外交等報告，提到國民大會會中，可以此等報告分別交各組審查。各審查會則分別審查提出大會決定，以便政府遵照方針進行。故照此意修正，較爲完善。（註二十二）其贊成修正案者，則謂因在總理遺教有相當根據。關於國民大會的職權，以前開會討論，皆以建國大綱第二十四條爲根據，但此外第十四條規定「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員以組織代表會參預中央政事」一這是除依第二十四條規定國民代表大會有行使四權之職權外，尙有參預中央政事之可能。又在革命方略內，總理明明講到五院絕對向國民大會負責。所謂負責就是表示對於大政問題負責。所以不管在事實上，開大會討論施政方針要發生如何困難，那在意料之中，全看大會組織及工作方法運用的如何，能夠運用得當也不會有何困難，所以修正案實在是有必要的。（註二十二）此外主張修正案的，是說：國民大會職權除四權外，應該加幾種權。因四權中除選擧權在開會時一定能行使外，其餘如罷免、複決、創制等權，可以說不一定能行使，等於虛設一樣。如罷免權之罷免大總統，甚爲不易。又如創制權之創制一種法律，也不容易。至複決權，政府交到案件，纔能複決。他的會期是三年開一次會。在事實上，除了選擧大總統及五院院長外，差不

多是沒有事的。至修改憲法，可以說十年八年不一定有一回的。所以以爲不把修正案決定大政方針之權加入則國民大會的職權，完全是空的。(註二十三)其主張維持原案的，則說：如國民大會可以決定大政方針，所謂大政方針之範圍如何，解釋上甚感困難。如宣戰、媾和等問題發生出來，國民大會也可以決定，則國民大會的性質，就有一部分的國會職權了。這不是完全代表人民直接行使職權。因爲以前兩次會議討論，大家以爲所謂國民大會就是人民直接行使一種權，由國民大會行使。所謂大政方針，差不多不是人民直接行使的權利。而且只定大政方針，亦甚空泛。自應列舉出來，除預算、外交、宣戰、媾和、建設、計畫等項外，其餘差不多各部都有，都以爲本部某種計畫甚爲重要，而列在大政方針之內，沒有人敢說他不是的。國家預算，是人民負擔的問題，是不是國家大政方針，乃一問題。所以只言大政方針，實覺空洞。必須將方針一一列舉，比較好一點。而且國民大會對於大政方針，只能根據報告，加以決定，亦甚困難。如經濟會議機關，本來是很重要的，而有時以爲是很小的機關，殊難斷定。如將決定大政方針之權，交與國民大會，則大會變成一半國會的性質。二千多代表討論此事，殊爲不易，所以維持第三第四兩組聯席會議的原案，比較好一點。(註二十四)經討論之後，議

決此項交第三組審查。

第四項爲「有修正憲法之權」，此項照原案通過。

（註一）憲委會第七次會議速記錄。

（註二）憲委會第七次會議速記錄。

（註三）憲委會第八次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註四）憲委會第八次會議速記錄，羅委員鼎的意見。

（註五）憲委會第八次會議速記錄，孫委員長的意見。

（註六）憲委會第八次會議速記錄，陳委員肇英的意見。

（註七）憲委會第八次會議速記錄，焦委員易堂的意見。

（註八）憲委會第十二次會議議事錄。

（註九）憲委會第八次會議速記錄，鈕委員天心的意見。

（註十）憲委會第八次會議速記錄，羅委員鼎的意見。

（註十一）憲委會第八次會議速記錄，吳副委員長經熊的意見。

（註十二）憲委會第八次會議速記錄，劉委員盥訓的意見。

（註十三）憲委會第八次會議速記錄，孫委員長的意見。

（註十四） 憲委會第八次會議速記錄，鍾委員天、的意見。
（註十五） 憲委會第八次會議速記錄，傅委員秉常的意見。
（註十六） 憲委會第八次會議速記錄。
（註十七） 憲委會第八次會議速記錄，陳委員[illegible]的意見。
（註十八） 憲委會第八次會議速記錄，趙委員琛的意見。
（註十九） 憲委會第八次會議速記錄，焦委員易堂的意見。
（註二十） 憲委會第八次會議速記錄，傅委員秉常的意見。
（註二十一） 憲委會第八次會議速記錄主席的意見。
（註二十二） 憲委會第八次會議速記錄樓委員桐孫的意見。
（註二十三） 憲委會第八次會議速記錄，[illegible]委員[illegible]支的意見。
（註二十四） 憲委會第八次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

第九章　關於中央地方均權問題之原則的決定

憲委會第九次會議（二十二年四月六日）是討論中央地方均權的問題。由張副委員長說明第三組會議的結果如次：

「第三組先曾開會一次，議定關於中央與地方均權分爲三種。（一）爲中央立法中央執行的事項。（二）爲中央立法執行，幷可以委託地方執行的事項。（三）爲屬於地方性質，由地方立法執行事項。當時大家研究各國憲法中對於這種規定，有把中央和地方的權限雙方列舉的。有列舉一方面，有他一方面概括規定的。經討論結果，擬定採用一方列舉的辦法。就是把中央的權限列舉出來。其專屬於地方性質的事項由地方立法執行，作概括的規定。昨日第三、四兩組開聯席會議，又把這個問題重復討論。結果對於所列各款略有修正。大體沒有甚麼變更。」（註一）至於第三、四兩組所議定的原案是：

一、由中央立法并執行之事項：

(一)外交。

(二)國防。

(三)國籍。

(四)司法。

(五)考試。

(六)監察。

(七)郵政、電報、及國營長途電話。

(八)鐵道、國道、航海、航空及港政。

(九)度量衡制度。

(十)幣制及國家銀行。

(十一)關稅及其他國稅。

(十二)國家專營事業及專利特許。
(十三)國債及國有財產。
二、由中央立法並執行，或委任地方執行之事項：
(一)教育。
(二)大規模森林，鑛產。
(三)銀行制度。
(四)兩省以上之水利及河道。
(五　沿海漁業。
(六)移民及墾殖。
(七)戶籍。
(八)土地制度。
三、凡屬於地方性質之事項，由地方制定單行法，並執行之。

關於中央地方權限，第三組所以決定列舉的意思，張副委員長知本說明之如次：這是參照總理主張均權的意思。即全國一致的事項歸於中央，只概括來說。更根據總理五權憲法，亦只說以均權爲原則，至具體的辦法，則留諸後人去辦。第三組以爲均權須列舉出來。大家以爲凡關於全國一致的事項，根據總理的話，則由中央立法執行，不是全國一致的事項，因地制宜的事，則歸地方執行或地方立法幷執行。關於中央與地方的權限，如不列舉出來，那是中央及那是地方的權限，則兩下互相施行權限，中央與地方爭議必然很多。所以列舉的權限只要與總理全國一致的主張爲中央權限不相違背，而大家可就所列舉的權限，是否爲全國一致的事項來討論修正，就算夠了。（註二）

討論之時，發生幾種衝突的意見，第一種意見，是主張中央與地方均應取概括式。其理由是說：凡是一種制度，須有理論上的根據。如沒有一種根據，將來規定憲法，是沒有力量的，中央與地方權限，我們是要根據總理的建國大綱，但是大綱中並未說明那個是中央的權限，只說地方以縣爲自治的單位，所以在憲法上只將自治單位列舉出來。此外再另定一條地方權限除自治單位之權限外，中央可臨時賦予。如此各地方行使權力皆有根據，而不發生任何困難。各地方除上述之權限外，

皆歸中央憲法上明白規定，就算夠了。不必再將中央及地方權限列舉出來。（註三）第二種意見，是主張地方採列舉，中央採概括。其理由是說：世界各國關於這個問題，總括起來，有三種方式。一、美國是由各州統一而成的，所以中央的權有限，而地方的權無窮。就是中央採列舉，地方用概括。二、奧國的憲法，中央和地方權都是列舉的。三、加拿大是中央用概括，地方採列舉。這三種方式，究竟那一種好？美國是聯邦國家，當然不能採用。奧國呢，也不大好。因爲牠中央和地方都是列舉的，不免要有遺漏，發生中央和地方的爭執。至於加拿大，是由美國北部產生，由所得到的經驗中製出一種方式，地方列舉，中央概括。如此中央統一可以完成，地方發展也易收效。所以本席意見以爲採加拿大的方式最好。把地方的列舉出來，除地方列舉的以外，都歸中央所有。（註四）第三種意見是主張中央採列舉，地方採概括。其理由是說：如中央與地方的權限，一方或兩方全不列舉出來，只爲概括的規定，將來爭執一定很多。爲免除爭執起見，自應用中央或地方一方列舉出來。惟所列舉的權限，因國而異。有許多國家將鑛產實業也由國家主辦。建國大綱第十一條土地歲收、鑛產等事業，爲地方之權限。但地方力量不夠，雖然規定交地方辦理，而在事實上則不能完全歸地方辦理，如鑛產，大概是國

家主辦。而我們中國現在情形，則皆使地方去辦，政府立在旁觀地位，是不是地方能辦得起，乃一問題。此種事業自應由國家去主辦，或者國家拿出多少資本人民也拿出一部分資本合力去辦，亦無不可。總理建國大綱說此等事業完全是地方經營，至於大的事實，政府援助牠，不過是幫牠的忙。在建國大綱上說的淸淸楚楚，這個是一般人所未研究的地方。就是能研究，也不能研究。一半就以我們有黨的歷史的人來說，是否能了解，一半我們尙且解釋不淸，而使一般人民能看建國大綱，說是此歸中央彼歸地方，恐怕是很難的。現在我們自己既不明瞭，而人民又不淸楚，所以必須將中央與地方的權限規定某種權屬於中央，凡是國家整個的事，全由國家自己去辦，地方事則須地方自辦，但以地方力量辦得到爲限。中央與地方權限，因事的性質而畫分，中央權取列擧的地方權取概括的。除列擧的外，全歸地方。這種規定，須在憲法上明示出來。如只以建國大綱一兩句話爲根據，將來解釋上一定非常困難，易起糾紛。就使因爲列擧而有遺漏，也能夠有補救之道。況如外交、國防等項，若列擧出來使知全是國家的事，地方不得干涉，權限自能分淸。總是中央的權限應該列擧，地方的權限，可以概括，不能兩方面全都爲概括的規定，免使將來引起種種糾紛。（註五）又有說：「我們憲

法當然是要增進自治。總理建國大綱上也是說憲法要增進自治。既然本此意思制定憲法，當然無須聯邦，而在純粹的自治上着眼。既在自治上着眼，則對於地方上權限，似以用列舉式爲宜。不過自法律通例看來，列舉的限制力大，還是概括的限制力大。在個人看來，以爲用概括的無形中增進自治的力量大的很。恰似除中央應有的權限外，皆是地方所有。所以地方權限苟一列舉，反倒不能自由行動，所以地方權限若用概括的規定，比列舉的力量爲大。況政府以輔助地方，增進自治爲目的，當然以用概括的規定比較相宜一點。再以他一方面看來，對於中央的權限用概括的規定好不好呢？在以往的歷史，中央的權力是否强大，對於自治發展有無妨礙。若是中央常以力量來限制自治發展，則當然對於中央權限須加一種限制。就是除某某權外，中央不能行使任何權力。這種原則，須在憲法上明白規定。中國在現狀之下，中央有許多權力不能確定的，差不多這是過去的事實。外交權當然是歸中央行使。但現在中國外交是不是全歸中央行使。總之一方面因專制多年，在習慣上，中央的權力，每阻自治之發展。而另一方面，中央應有之權，也不能確定。所以我們憲法須將中央或地方的權限明定出來。固然是將來能行不能行，推演到什麼程度，我們不說。不過制定憲法的人，是

不是希望憲法出去，於中央有固定的權力，對於自治，有無限發展的希望，這個意思，大概是全都有的。中央與地方的權限，有一方面既是不能不列舉，所以將中央權限列舉，地方權限爲概括的規定，卽爲已足。一方既可增進自治，一方可確定中央的權限。（註六）經討論之後，主席提出先決定原則，卽中央採列舉，地方採概括。關於列舉的內容，則交起草委員斟酌，衆無異議。

（註一）憲委會第九次會議速記錄，張副委員長知本的報告。

（註二）憲委會第九次會議速記錄。

（註三）憲委會第九次會議速記錄，戴委員修駿的意見。

（註四）憲委會第九次會議速記錄，黃委員右昌的意見。

（註五）憲委會第九次會議速記錄，陳委員肇英的意見。

（註六）憲委會第九次會議速記錄，劉委員盥訓的意見。

第十章　關於中央政府制度問題之原則的決定

在憲委會第十次會議（二十二年四月十三日）的時候，傅委員秉常報告第三、四兩組聯席會議討論中央政府制度問題之經過情形如下：

「中央政府制度問題第四組在以前已經過兩三回的討論。等到三、四組開聯席會議討論這個問題，大概大家的意思以爲照總理遺教中解釋，可以分爲兩方面。一種解釋就是以爲大總統選舉的問題，依五權憲法及建國大綱看來，可以說是大總統由人民直接選舉。另一種解釋，照建國大綱第二十四條也可以說大總統由國民大會選舉的。在三、四組聯席會議的時候，對於此問題，討論的很多。一方面主張由人民直接選舉。一方面主張由國民大會選舉。討論許久，未付表決，只得保留，提出今日大會討論。大概說是總統應由人民直接選舉，當然有總理遺教的根據。但說是總統由國民代表大會選舉的，也有許多理由。在當初我們第四組討論的時候，主張由國民代表大會選舉

的很多。因爲第四組覺得中國現在情形，由人民直接選舉，固然是不容易辦，就是把這個問題拋開來講，將來中國人民程度到可以直接選舉的時候，我們究竟是直接選舉好，還是間接選舉好，是應討論的問題。第四組同人當時覺得將來中國人民程度就是到憲政時期，能像美國及英國、法國一樣那個時候，究竟是直接選舉好不好，還是成一很大的問題，而使人懷疑的。因爲直接選舉，我們以爲照德國、美國的經驗所化的錢及種種的結果，也不見得比間接選舉好。所以就是離開現在情形，以爲想到將來能適用的，第四組同人也是主張大總統由國民大會選舉。惟主張由人民直接選舉者，當然有許多總理遺教作他們的根據。所以在聯席會議未能將這選舉問題決定，就在此一點。當我們討論時候，心目中還有一點與總理遺教不同的地方。大概總理遺教就是大總統及立法院委員由人民直接選舉或國民代表大會選舉。但其餘三院院長任免由大總統行政首領提交立法院同意。而直接向國民大會負責。但既是直接向國民大會負責，則任免那一方面也須提交國民代表大會解決好一點。所謂五權獨立的精神，也好一點。對於此點，三、四組同人倒沒什麽大的討論，而爲一致的決定。至於行政領袖，大概大家的意思，以爲此行政領袖還要加多兩種職務：（一）對外代表

國家，(二)對內發布命令。這個與五權獨立無大妨礙。且我們心目中以為行政領袖用大總統名義也是總理遺教所規定的。大總統的職務，不但只是一個行政領袖，而且對外代表國家，對內發布命令。同時就覺得若是行政負責任的人，常常因政策而變更。就是政策因為環境不同而要常常變更。而下任產生須經人民直接選舉或國民代表大會選舉，手續也很繁難。大家的意思，以為大總統可以不常變更。在大總統下設一負責任的人。這個領袖政策不對，立法院可向他說話。雖然時常變更比較的還容易些。但是大總統，以為行政負責任人辦的，沒有不對的地方，就是行政院與立法院主張不同的時候，問題關係重大，此時纔要國民大會來解決。或者另外想方法解決也好。大概採取這種制度，就是大總統下設一負責任的人，一方對大總統負責，一方對立法院負責若兩方面以為他不對，則常常可以換的。我們心目中政府的組織如此。」(註一)

至於第三、四兩組所議訂關於中央政府制度問題的原則如下：

一、設總統副總統。

二、總統、副總統，由國民大會選舉。

三、現役軍人，不得當選總統。

四、總統爲國家元首，對內對外代表國家。

五、總統不直接負行政責任。

六、行政院院長及行政院各部長官，由總統任免。

七、立法院委員、監察院委員、考試院院長、司法院院長、由國民大會選舉之。

八、司法行政隸屬於司法院。

九、左列人員之任期

(一)總統副總統六年，不得連任。

(二)立法委員三年。

(三)監察委員三年。

(四)考試院院長三年。

(五)司法院院長三年。

十、立法委員名額，不得過二百人。

十一、監察委員名額，不得過五十人。(註二)

在大會討論第一項之時，對副總統之設置，有主不設者，有主設置者。其主設置者，則說：大總統出缺時，立時就可由副總統代理。(註三)而且總統、副總統與行政院長的職務不同，性質也不同。行政院長隨時可以變動，總統是負虛名而不更動的。假使在事實上總統任期六年，而就職二年便死掉，任期還有四年，倘以行政院長代理，在這四年中，還怎樣能更動他呢？所以副總統的性質職務，和行政院長是絕不相同。而且設一副總統，也沒有甚麼妨礙，只是預備總統死掉而代理的。(註四)其主張不設置副總統的，則說：國民代表大會三年開會一次，大總統出缺，可另爲改選；若在閉會期間，也可以召集臨時代表大會改選。(註五)付表決之時，議決贊成原案。

對第二項，關於總統產生之問題，辯論最爲激烈。一方主張間接選舉。一方則主張直接選出。其主張間接選者，則說：因爲大總統由人民直接選舉，事實上辦不到。若由民選，則與總理遺教完全是兩樣的。關於大總統，全國纔選出一個人，自然非要全國知名的不可。若由人民直接選舉，分地選舉

制度，就不能適用。因爲中國人民有四萬萬，複選後，須有四五千萬張票，始得當選。這四五千萬票總彙起來，計算起來，及投票前的祕密方法，麻煩已極。德國民選制度在我國覺得實無必要，在德國，大總統固然是由人民直接選舉，但德國全國人口不過六七千萬，與中國大的行省差不多。而在美國，大總統也是民選，但事實上差不多是國民代表大會選的。國民代表大會的任務，只是選舉大總統，所以在美國，並不是直接選舉，還是間接選舉。他的國民代表大會，與我們國民代表大會性質相同，所以對於此點，贊成大總統由國民大會選舉。（註六）其主張直接選舉的，是說「關於總統選舉的問題，依總理遺教，當然由人民直接選舉。按之革命方略，建國大綱，都是說得很明白。總理說全國大選舉，就是說全國人民直接投票選舉總統。因爲一國的最高元首若在一個地方選舉是很危險的。國民大會雖然各縣都有代表，但是選舉機關在一個地方，可以威脅，可以利誘。民國以來，幾次選舉的成績，都是不好的，就是因爲在一個地方一個機關選舉的毛病。」（註七）又有說：「總統非由人民直接選舉不可，也不是怕有袁世凱的威脅，曹錕的利誘，實在就是根據總理的遺教。我們到了制定憲法的時候，是絕對不應該違背總理遺教的。總理遺教有疑問，還有總理的學說可以參考。建國大

綱是最後出的。根據建國大綱第二十四條，國民大會可以選舉中央政府的官員。所謂中央政府官員，絕對不包括總統，因爲總理遺教關於總統的規定，一定要提出總統兩個字來。第二十四條並沒有提出，這是一個疑問。再就是總理遺教有時對於國民，國民大會分得很淸楚。試看建國大綱第二十三條中所謂各縣對中央政府之負擔，每年由國民代表定之。第十四條每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員云云，都是提明國民代表字樣，行文與第二十四條不同。再看第十六條第二十三條行文也都是不同的。第二十五條總理的主張很明白。因爲總統很重要，所以於憲法頒布之日舉行全國大選舉。在這個時候，國民大會是原來有的，並不是另選代表開國民大會。如果不是選舉總統，則第二十五條的規定，都是多餘的了。所謂授政於民選政府，可見國民大會選舉的，還不是民選政府。按之總理一貫的行文，如果是代表的，一定要把代表兩個字寫上。既寫民選政府，一定是人民直接選舉的。」（註八）後由主席孫委員長發表其個人的意見如下：

「關於大總統選舉方法，現在可分兩種主張。(一)主張由人民直接選舉。(一)主張由國民代表大會選舉。我們看到外國先例，這兩種例都有。不過比較上人民選舉制度，只有兩個國家行此制

度。(一)美國行人民選舉制度，已經有百多年。(二)德國。但是要知道美國初行總統直接選舉制度時候，全國人口不過三百萬人。當十三州獨立之始，人口甚少，直接選舉大總統，是很容易的。且在當時因十三州乍脫英國的羈絆，大總統簡直是變像國王。一般人心裏，全是這們想，所以他的大總統的權力非常之大。且美國直接選舉，也不是絕對直接選舉。初選後，還有一個選舉會投票選舉。等到政黨制度發生，選舉會完全失掉。現在美國選舉制度，差不多等於直接選舉。自政黨制度發生後，總統的選舉，全認爲兩黨所必爭者。在總統未當選前，兩黨各開所謂黨的大會，也就是大總統候選題名大會。每黨預定之後，候補總統不過二人。等到全國選舉時候，鬧的一場糊塗。結果當選者，非甲即乙。美國選舉之經過如此。說到最近德國的總統選舉，德國在歐戰後，成立爲共和國。憲法規定大總統由人民全體投票選舉。但德國大總統權力非常之大，其權力大於法國，而次於美國。這幾國月，德國政治變化，我們全曉得。大總統命令可以組織內閣，不必受國會通過。最近的內閣，在國會黨員甚少，居然能組織成功，即其一證。同時大總統頒布命令，可以推翻憲法，如國旗可以變更，就是總統可以命令恢復以前帝國之旗，且可以命令本黨外的其他政黨停止活動。他們總統的權力，可以使憲

法失效。是值得我們注意的。至說到不用直接選舉制度，而用國會或國民代表大會及另外大總統選舉會來間接選舉，最近如歐洲各國之新憲法，除德國外，全是間接選舉。如土耳其、捷克、波蘭及其他小國愛斯他尼、希臘、奧國、匈牙利、西班牙之最近共和國，都是間接選舉。他們所以不能用直接選舉的原因，就是因大總統權力很小，所有權限，全在國會。大總統不過對外代表國家，名位尊崇而無實權。還有蘇聯，無所謂大總統，完全是委員制。對外代表國家，則以中央執行委員會執行。各委員也是間接選舉。但最高權不在中央執行委員會，而在全國代表大會。這個例我們要注意的。還有一層，關於政治制度問題，在總理最後定建國大綱的時候，當時正值國民黨改組，也就是國民黨聯俄容共的時候，總理提出政治制度，贊成國民大會，就是主張中央職權集中於國民大會。這個國民大會有最高權限。由此國民代表大會組織政府。既是能組織政府，當然包括選舉總統，及其他閣員了。不然，則將如何組織政府。根據此點，我們曉得總理定建國大綱，心中想最高權不在大總統，而在國民代表大會。大總統不過爲國民大會選出，對外爲國家代表。既是權在國民代表大會，要大總統歸國民大會選舉，何嘗不可？當然可以說得通的。那們大總統地位如何，可以說沒有實權，等於現在國民

政府主席。現在國民政府主席，名位高而權不歸他。行政權由行政院長負責，行政院決定一件事情，要主席下命令，主席就得蓋章。他的職務，好像書記一樣。根據建國大綱，將來我們政府制度，只是名義上有點不同。現在的主席，就是將來的大總統。所謂職權的問題，差不多一樣，直接不負什麽責任。所以說大總統無須國民直接選舉。蓋選舉大總統及整個政府，全是國民代表大會，與美國不同。美國大總統就是整個的政府。各部部長全都是他變像的祕書。所以此種大總統與我們講的大總統不同，雖然全是對外權力很大，爲政治中心，但比較有不同之處。我們的大總統，權力很小，且用直接選舉，徒滋紛擾；不如用間接選舉，比較容易些。在我們從前袁世凱之脅迫選舉，曹錕之賄賂選舉，同現在所講的，也是有點不同。因現在制度與以前不同。以前是三權辦法，大總統是最高行政領袖，此外還有國會與之對立。國會要選舉大總統的時候，就發生種種毛病，現在職權既分爲五權，政權在於全體國民代表。就是國民代表大會有最高權。大總統無實權。所以將來因爲大總統發生種種關係及困難，恐怕是不見得的。也就是不能看到以前的毛病，而作我們將來顧慮的地方。此層請大家注意。」一（註九）第二項付表決之時，經一致贊成原案。

第三項爲「現役軍人不得當選總統。」所以擬訂此項規定的理由，是因爲我國與歐美情形不同。我們現在雖是訓政時期，仍然是在軍人勢力時期。大家只要一提軍人，會有點害怕。而且軍人專政，大家都覺得沒有十分好結果。（註十）委員中對於此項之意見，大概分爲兩種。一種是主張對於軍人之當選，不宜加以限制的。一種是主張應加以限制的。其不主張限制軍人之當選者，是說：制定憲法，斷不能抱有成見。不能說因爲現在的軍人不好，就要防止他剝奪他的被選權。焉知將來的軍人也都是不好的呢？而且在實際上如果軍人不好，國民大會自然就不必選他了。在憲法上有這種剝奪公權的規定，是說不過去的，並且想用這種方法打倒軍閥，也打不倒的。（註十一）又有說：「看中國歷次的憲法草案，也都有這一條。但是因爲軍人職責的關係，對於選舉權加以限制的多，而對於當選限制的比較的少見。至於說到事實上因爲中華民國二十多年以來的現象，大家心目中對於軍人有些害怕的意思。實在這是事實上的問題，從前在黎元洪時代，提倡軍民分治，結果也不過是軍人都改了民政職務一切權柄。可見分工合作，也不是靠一種法律條文所能收效的。所以對於總統的當選，似乎不應該加以限制。在事實上如果他是現在的軍官，當選後，他當然要辭職的。（註十

二）此外更有說，凡是一種法律的規定，必有一個需要的原因。如果在事實上這個原因沒有了，同時法律也就失了效用。現在對於軍人不得當選總統的規定之討論，根本先要看總統的權怎麼樣。假定他的權很大，自然是不免令人有所顧慮。若是沒有權，只是名義上的總統，也就不至於發生甚麼危險了。如果將來我國的總統是只有名義，沒有實權的，那麼這一條規定不規定，實屬無關重要。況且在我們中國向來有一種俗語說：「好鐵不打釘，好人不當兵。」因為這種習慣心理，一般人都不願服兵役。現在憲法上既規定當兵為義務，而又規定軍人不得當選總統，是否有些矛盾。（註十三）其主張加以限制的，則說：「因為國家平常就不免有許多任性的人，對於政治上法律上，發生越權違法的行動。而在別的行政官吏違法越權，還容易救濟，若國家元首，雖無責，倘隨便任性而行，恐怕就要常使國家不能安定。本來要一個總統，為的是安定政局。如果弄一個任性的軍人當此地位，豈不是反足以使國家天天在危險中？尤其是就中國的情形着想，在近二三十年間，非有這種規定不可。（註十四）還有說：「我們國內一般人對於軍人的感想是怎樣，恐怕是都很明瞭的。並且注意原案裏現役軍人的現役二字。因為如果是現役軍人當選總統，就算他在法律上沒有實權；但他有槍桿，

甚麼都不怕，甚麼都可以爲所欲爲。所以有這一條規定，並不是說軍人都犯了罪，要剝奪他公權。只是說不應當拿槍桿來搶總統的地位。在現在的中國，實在是需要的條文，無庸懷疑。若刪除這一項條文，似乎憲法對於軍人又加以保障，恐怕是不合國人心理的。(註十五)後陳肇英委員提出修正案。文爲「軍人非退職後，不得當選爲總統。」經全體通過。

第四、五兩項，均照原案通過，惟第六項則議決修正爲「行政院院長由總統經立法院之同意任免之。」其所以如此修正，則因大總統應歸行政系。國民大會既然選舉大總統，則行政院院長無須再由國民大會選舉。以事實看來，中國的前途變化很多，以現狀趨勢看來，行政院長少受一點拘束，比較着好一點。行政院長任免須得立法院同意。因立法院雖然不是國民代表大會，但立法院也會受國民大會委託的權限，經立法院同意，自然是好一點。立法院及監察院合起來是一個國會。所以立法院差不多就是國會，有國民代表大會一部的職權。就是國民大會閉會後，可以將職權委託立法院代行。立法院好像是國會的參議院，也就是黨的大會執行委員一樣。集種種性質成一立法院。所以行政院長任免同意權，可以付與立法院的。這個並不是立法院有同意權，實在因爲國民大

會的委託而有同意權。這個同意權與監察院彈劾權是對待的。(註十六)對於第七項，則議決增加一項爲「立法院院長，監察院院長，由該院委員互選之。」這是因爲將來立法，監察兩院，是以委員爲本位，與現在的情形自不相同。現在是以院長爲單位。將來是先選委員，院長應由委員中自己推選的。(註十七)其餘之八、九、十、十一各項，均照原案通過。

(註一)　憲委會第十次會議速記錄。

(註二)　憲委會第十次會議議事錄。

(註三)　憲委會第十次會議速記錄，馬委員超俊的意見。

(註四)　憲委會第十次會議速記錄，傅秉常委員的說明。

(註五)　憲委會第十次會議速記錄，鍾委員天心的意見。

(註六)　憲委會第十次會議速記錄，陳委員茹玄的意見。

(註七)　憲委會第十次會議速記錄，呂委員志伊的意見。

(註八)　憲委會第十次會議速記錄，焦委員易堂的意見。

(註九)　憲委會第十次會議速記錄，孫委員長科的意見。

（註十）憲委會第十次會議速記錄，傅委員秉常的說明。

（註十一）憲委會第十次會議速記錄，楊委員公達的意見。

（註十二）憲委會第十次會議速記錄，陳委員茹玄的意見。

（註十三）憲委會第十次會議速記錄，盛委員振爲的意見。

（註十四）憲委會第十次會議速記錄，呂委員志伊的意見。

（註十五）憲委會第十次會議速記錄，劉委員盥訓的意見。

（註十六）憲委會第十次會議速記錄，劉委員盥訓的意見。

（註十七）憲委會第十次會議速記錄，傅委員秉常的意見。



第十一章　關於省縣制問題之原則的決定

在憲委會第十一次會議（二十二年四月二十日）開議之時，傅委員秉常報告第三、四組聯席會議討論省制縣制問題之經過情形如次：

「我們前星期開第三、四組聯席會議，討論地方制度問題：省制、縣制。本來擬定前星期討論省制，本星期討論縣制的。不過那天討論省制完了之後，把縣制也附帶的討論了一下。結果認爲可以在今天大會討論完畢。下星期就不要再提出縣制問題。便可以省出一星期的時間，給初稿起草方面。當初大家討論省制問題，覺得現在已經是多數人認爲省的制度不好，所以先從根本上討論，究竟省是地方自治團體？還是中央的行政區域呢？在建國大綱裏，規定得很明瞭，地方自治的單位是縣。如果說省是自治區，就要發生省與縣的範圍的問題。而且將來省區有無變更也還是很大的疑問。現在所制定的憲法，明年就要公布施行。似乎只有就現在的毛病加以補救，並使能行得通的拿

出去，比較好一點。所以大家決定省算是中央的行政區。因爲這樣決定下來，情形就不同了，所以關於省制的條項，都是根據這一個決定下來的。差不多和總理遺教有許多不符的地方。總理遺教裏有省憲，有省議會。大家討論覺得如果有省憲，就很像美國各邦，有邦憲，於統一的種種事情，不免有妨礙。並且美國各邦原來是分立的，聯合起來成了聯邦的國家。而我們已經是統一的國家，似乎不能再去分。總理遺教裏，對於省憲，是要在各縣自治辦好了的時候，各縣自治成功，纔有省憲，沒有甚麼大毛病。若以現在的情形，要使各省都有省憲，結果恐怕都成了獨立邦，是很危險的。所以最大的決定，就因爲現在施行憲法的時期，與總理的理想上施行憲法的時期不同。而根據省是中央行政區的意思多一點，是以不要定省憲，採省長制度，省長由中央任命，差不多都是根據這個原則來的。究竟好不好，還請大家討論。同時這個決定雖是大多數的意思，但亦曾有人提議以爲省長由中央任命，恐怕一般人覺得仍是相沿的舊辦法，並沒有改革，也很不好，所以主張省長由地方選出幾個人，再由中央加以指定。這一層是否可行，亦請大家討論公決。至於縣的制度，因爲覺得此時所討論決定的條項，差不多都是定一個原則，給起草人作範圍。而關於縣制，在總理遺教裏規定的很詳細。

在總理遺教以外，更無可以補助之點。所以認爲不必提出甚麼問題。只有在縣制裏規定人民行使四權的大綱。而大綱怎樣規定，亦有總理遺教指示，其詳細也不必討論。所以就是把省制裏重要的幾點，提出來請大家討論。」（註一）

關於省制問題，第三、四兩組聯合會議所議訂的第一項「省無須制定省憲」，第二項爲「省應採省長制。」大會對此二項，均無異議通過。第三項爲「省長應由任命。」關於此項，委員中多主張民選的。其理由是說：「省長由中央任命作暫時的辦法則可，若作永久的辦法，則是絕對不可的。因爲建國大綱第十六條，總理明明白白昭示省長是民選的。本黨政綱對內政策第二條也說省長由人民選舉。我們對於縣制度，是根據總理的主張，而對於省制度，則與總理的主張不同。這在本黨基本原則上認爲是不妥當的。第二點，中央政府與地方政府，只是權限分配的問題。就名之爲邦政府，州政府，都沒有甚麼關係。總理明明說是中央地方均權主義，不偏重集權，也不偏重分權，據解釋，總理的主張，至少有兩個目的。一個是必要使地方人民對於地方政府說話的權多一點，纔可以因地制宜。這是對內政策第一條裏說得很明瞭的。還有總理未說明，而我們研究憲法的人，都曉得的

一點，就是只有中央與高級地方均權，纔能保持國家的政治穩定。不然就要長起政潮，中央長官由人民選舉，省長也是由人民選舉，這樣不但是中央監督省，省也可以監督中央，使他不能違法。這便是均權的理論。也是均權的目的。不然，全國的省長都由中央任命，中央長官是行政院院長，在這種情形之下，我們固然相信在本黨掌握政權的時期中，黨員全是總理的信徒，不會有甚麼流弊，但是憲法是永久的，將來難保無有野心家利用這種機會，把各省的重要位置，都安置上他自己的私人。到那時，根本的憲法，都要保不住了。一切政治上的糾紛，從此都引起來。所以說省長由中央任命，若作永久的制度，是萬萬不可的。第三層的理由，就是省長既然由中央任命，但是大總統沒有實權、不負什麼責任，眞正的實權，在於行政院長。而行政院長則跟着政策共進退，時常的換人，這樣說起來，省長既由行政院長任命，所以到了下任行政院長對於省長並無不更動的義務。且在各國普通的情形，省長皆由中央任命，差不多中央換一領袖，省長全要換的。如現在的菲律濱、波多瑞克都是這樣。所以省長既由中央行政院長任命，換一行政院長，全國的省長，不管他好壞，人民要他不要，非一下全換不可，殊爲不當。且人民不願意要的省長，中央行政院長以爲一定要任命，人民也無方法拒

絕的。所以省長若由中央任命，一方面是省長或者不是人民所需要的，一方面地方政治很難穩定。中央在省的政治，可分兩種。一種爲中央而有的中央的事。一種爲地方人民而有的中央的事。爲地方人民而有的中央的事，無論受福受禍，全是地方人民。所以關於這種事人民比中央知道的多。人民知道省長合式與不合式，好與不好，比中央知道的親切。結果人民所需要的省長，中央也許給換了。人民不要的省長中央也許照舊擺在那裏。現在地方事項日多，關係治安、教育、衞生、經濟、建設種種，不是最短時間三五個月所能奏效。就是無論那種政策，要發生效果，須三五年功夫始可。現在省長若爲中央任命，勢力必隨着行政院長進退，對於地方事務，也許不大關心。如財政問題解決不了，可以推的。外交問題解決不了，也可以推的。軍事問題解決不了，也可以推的。豈不是因爲行政院長進退的關係？本來是無關地方的事情，而都要影響到地方上去。若是省長對地方負責，有一種新計畫，因爲隨着行政院長去職，則他的計畫不願意變動，事實上也許加以許多的變動。這個時候，地方的政治，還能穩定嗎？這是中央任命省長很大很大的壞處。或者以爲省的行政，因爲省長常常由人民選舉與中央的政治不能貫澈一致，本席認爲這個問題，不必顧慮的。因爲中央已經把立法大權

拿在手中的很多。關係地方或關係中央的事，全在中央，如司法權、考試權等等皆是。此外只有行政。而行政基本原則已經以法律積極的規定。或以司法消極來制裁。此外還有其他方法的監督。按照現在建國大綱對內政策，可說是省內關係中央方面的政治，受中央的指揮，處理國家事務。而省長一方面受中央的任命。一方面對人民負責。中央可以隨時指揮。原來的建國大綱及對內政策，有這樣的決定。此外各國還恐怕各部主張所管的大政策，省政府執行不力，如英國，德國，牠是有各部所派督察員出去視察各省，而定奬懲，雖然是人選長官中央對他，已能有一相當的制裁。現可將幾個理由合起來說。若是省長由中央任命，則中央的權太大。也就是行政首長權太大。對於地方，使地方常換省長，而不能有一定的省制。就是不能在一定的省制中對人民負責。一方面常常捲入政潮，實在不大妥當。自其他方面看來，省長如由民選實際上可以使中央行政統一，可以達到國家不分裂而統一的目的。同時還有其他方法可以使省長對行政方面爲嚴重的監督。本席認爲省長由中央任命，一方面不合總理的遺教。一方面在實際上是害多利少的。」（註二）後由孫委員長提出折衷辦法，將原案修正爲：「省長以民選爲原則，但在一省全數之縣未皆達完全自治之前，得暫由中

央任命。」其理由是說：這個問題，根據建國大綱第十六條，「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表大會得選舉省長，爲本省自治之監督。至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。」有兩個意思。(一)省長應由民選。(二)應該在一省各縣通同到完全自治時，始能民選。現在我們的憲法既然是提前公布，全國各省各縣全都自治，是談不到的。事實上既沒有作到，所以本席主張於此應該有折衷辦法。這個規定，是過渡的辦法，也就是促成各省完全自治的辦法。

（註三）此修正案經全體通過。

第四項爲「省設參事會，」其理由是說：根據建國大綱第十六條裏：「國民代表會得選舉省長，」這個國民代表會當然不是全國代表大會，而是省裏的代表會。就是省設省民代表會，每幾年召集一次。省民代表會閉會期間，設省參事會代行其職權。這樣就是民選省長時，由省民代表會選舉。省參事會是應帶省議會的性質。而代表會選舉省長，是臨時設的。（註四）關於此項，委員中有主張不要設參事會的。有主張改設參議會的。其主張不要設參事會的理由，是說：只設省代表大會就算夠了。無論省長是中央任命，或是民選，省代表大會可以存在。假使爲中央任命省長，省長不好，可

由省代表大會監督，實在是有補助一切的意思。如任命的省長不好，當地人沒法來說，可以省代表大會罷免之。至於省長由國民代表大會選舉時，而省代表大會也有牠的一種作用。就是此時一省對中央不能沒有一點關係。遇事還須服從法律，中央說不好，可以提出省代表大會而罷免之。所以無論省長是民選或爲任命，省代表大會皆要設立的。（註五）其主張改設省議會的，是說：所謂參事會，恐怕就是參議會。好比中央政府，參議院的職權好像是立法院。若說是參事會，則一點職權沒有。省民大會只能暫行立法職權。省參議會仍然有一部分立法權，跟上海特別市參事會一樣。至參事會之名稱，最好改爲參議，以免誤會。（註六）又有說：省的立法機關，是不可少的。不一定要牠有普遍的立法性質。但是很簡單的，如該省關於那一條河的水利，以及省預算的如何開支，並關於其他超過一點範圍的問題，如沒有會議機關，只由一個省長去決定，就是他問一問左右的幾個人，也不見得就能合於人民的願望。如有一個會議機關，大家商量一下，總好一點。不怕多給行政機關一點權。但總可以有商量的機會。這與代表人民意思的討論是兩樁事情。就是因爲一省有很大的面積，有很多的機關，很多的人民，有很多的事情，與人民有關係的，都應給人民一個機會，使他發揮意見，不

應該把權放在省長一個人身上。立法的範圍小，是不要緊的。（註七）又有說：這一項規定，如果不是參議會，而是參事會，似乎未免與均權的意義有些矛盾。因爲縣立法的事情很少，省立法又沒有機關，所謂均權，豈不是等於虛話了？（註八）後由孫委員長發表其意見，說這裏改爲「省設參議會」也好。現在省是委員制。省主席外有委員。委員有一部分兼廳的。省政府委員的性質分兩種。一種是行政，一種是立法，這是一種過渡時的制度。實際上是省立法與行政都是一個機關。當設省政府委員會的意思，就是一面多幾個人幫省主席的，一面可以免省主席獨斷獨行。但其結果，在事實上，精神上，都做不到。因爲軍人兼主席還是等於獨裁。主席要通過的案子，省政府不能否決。所以去年三中全會要改省長制，其理由就是說省長不是獨斷獨行的，旁邊還有立法機關。現在省政府無立法機關，省長專辦行政，如果省政府省長外，設有立法機關，差不多比現在的制度更壞。因爲只有省長而無立法機關，就完全是行政方面獨裁了。要補救這個流弊，當然省長外須設立法機關，就是省參議會也可以。不過爲避免種種毛病，人員要比較少一點，不要似從前省議會的樣子。省若是沒有立法機關，省制就太趨重行政方面了。不能說縣是自治單位，省還沒有單行法規。因爲縣以外的事，縣

不能決定省的立法機關是免不了的。(註九)第四項經議決修正爲「省設參議會。」第五項原文爲「省政府之組織，以法律定之。」經議決本項刪併第六項，更訂爲「省長及省參議員，由省民代表會選舉之。」第六項原文爲「省參事會之組織，以法律定之。」經議決修正爲「省政府，省民代表大會，及省參議會之組織，以法律定之。」第七項原文爲「省區之變更，須經立法院之議決。」議決照原文通過。

關於縣制發生討論的，祇是縣長的產生之問題。有一種意見是主張採董事制的。其理由是說：縣要想有長足的進步，須先要縣的政治穩定。普通縣長以三年爲一任。如果由人民選舉縣長，未見得所選必爲學力經驗樣樣全備的人材。而三年一任，時間短促，最初一年，對於縣政種種，尙未淸楚。實在的展布也不過二年。甚或圖造虛僞的聲名，以期博得連任，不免有種種的流弊。近見外國地方政務，有一種制度，名爲市經理制。經理就是市長。其選舉方法，等於公司的董事會。市長由董事會聘請而來。必爲專家而有經驗的人。本席認爲這種制度，可以適合於縣政。因爲縣政不是隨便一個人所幹得來的。必須有許多經驗，纔能知道這個事情的如何辦法。所以主張縣政府的組織，用董事制。

或十五人，或二十五人。縣長由董事會產生。以有相當學問經驗的來做。定了任期，做得好，可以連任。董事則輪流，每年換幾個。幾年換畢，有相繼性。這樣必可得有相當的好縣長。（註十）另一種意見則主張民選。其理由是說：我們在這個憲法上注重的要點，就是要把自治的精神在憲法裏表現，必須要力求人民程度的進步。照主張採董事會制的，恐怕於人民程度上自治的歷練上補益很少。本來縣長由人民選舉，就是要使人民有政治以外的運動，有政治以外的進步。使人人有眞正的識見，不似現在的選舉可使金錢收買的。能促進人民到這個程度。各個人都有選舉的力量，纔能達縣自治完成的標的。所以無論怎麼樣，如果把選舉的權歸到少數人，就是與自治的意思違背。再者總理的主張，是要人民行使四權。縣長不好，人民可以罷免他。如採用董事會制，則與行使四權的精神也是不合的。（註十一）後議決「關於縣制問題，總理遺教中規定綦詳，起草範圍，足資根據。除應規定人民直接行使四權大綱外，不再擬定原則。各委員如有意見，可隨時向初稿人陳述」（註十二）

（註一一）憲委會第十一次會議速記錄，傅委員秉常的報告。

（註一二）憲委會第十一次會議速記錄，衛委員挺生的意見。

（註三）憲委會第十一次會議速記錄，孫委員長的意見。
（註四）憲委會第十一次會議速記錄，孫委員長及呂委員志伊的說明。
（註五）憲委會第十一次會議速記錄，鍾委員天心的意見。
（註六）憲委會第十一次會議速記錄，吳副委員長經熊的意見。
（註七）憲委會第十一次會議速記錄，衞委員挺生的意見。
（註八）憲委會第十一次會議速記錄，史委員尙寬的意見。
（註九）憲委會第十一次會議速記錄。
（註十）憲委會第十一次會議，衞委員挺生的意見。
（註十一）憲委會第十一次會議劉委員盥訓的意見。
（註十二）憲委會第十一次會議議事錄。

第十二章　關於財政監督的問題之原則的決定

在憲委會第十二次（二十二年四月二十七日）會議之時，僑委員挺生有一個臨時提議，這就是「政府各機關財政事務採用聯綜組案」其內容如左：

「（一）超然主計　各機關辦理預算、會計、統計、決算之人員，由各級政府設主計機關掌管其任免、遴調、訓練、指揮、監督、考核，使得依法獨立行使其職權，以防各機關長官任用私人，串同作弊。

（二）就地審計稽察　各機關之事前審計，事後審計，及稽察事務，由各級政府之審計機關派選審計稽察人員就各機關之所在地爲之，使各該機關一切收支買賣或其他契約事實之眞相畢露，不受揑造報銷之朦蔽。

（三）統一公庫出納　各機關之現金出納事務，在中央由國庫派員辦理。在各級地方，由該政府之公庫派員辦理出納人員，均須繳納相當保證金，以防止各機關或其出納人員之濫用，或吞沒

或捲逃公款等情弊。」（註一）

衛委員所以提出這個臨時提案的理由，就是因爲近來有政權分權的辦法，大概開始於歐戰期間。關於行政上的研究，以爲從前的分權，只能達到關於政策的規定，不能由行政首長獨裁。而在實際上行政的好不好，並不全在政策。事務方面的組織，也是很要緊的。所以在歐戰中，事機緊迫，因平常組織不便適用，許多方面，皆用聯綜辦法。就是監督機關與被監督機關在同一機關辦事，可以迅速。這種經驗，研究行政的人，覺得很好的。所以國家政府方面，也有採用的。美國自歐戰後，關於預算的執行，英國的審計，都是採取這個制度。去年的四屆一中全會，中央也曾有這種建議案提出。在事實上，關於主計制度自北伐以來，軍事機關，都是會計獨立，有幾年的歷史。現在審計部也是採用這個辦法的。可見本國制度，已經走入這條路上。如果到憲政施行，反把牠拋棄，未免可惜。因爲以前決定的原則，尚未注意到這一層，所以提出這個案來。這個提議，經議決交主稿人參考。（註二）

（註一）憲委會第十二次會議議事錄附件一。

（註二）憲委會第十二次會議議事錄。

第十三章　關於憲法法院的問題之原則的決定

在憲委會第十二次會議之時，周委員一志有一個臨時提議，主張組織憲法法院。關於憲法法院的各要點如下：

「甲、法院的職權：

一、憲法之解釋權。

二、普通法律違背憲法之宣布無效。

三、中央五院相互間發生權限爭議事件之裁決。

四、中央與地方間，或省與省的行政權限爭議事件之裁決。

五、人民對於行政機關侵犯其憲法上保障的政治或經濟權利的經濟之裁判。

乙、組織法院的法官之產生及資格：

法官總額定爲九人，由立法院、監察院、及最高法院各推出二人，全國大學校政法學教授與律師公會公選三人組織之。（計政府方面佔三分之二，人民方面三分之一。）法官當選年齡，須在四十歲以上。資格須有立法行政或司法上服務經歷十年以上者，或充任大學教授或律師十年以上者。

丙、其他的規定：

法院之判決，取決於多數法官。

法院所判決之案件，咨送各院執行時，各院可有一次駁議之權。如再經法院第二次裁判維持原判決時，則除非由政府召集國民大會解決外，各院不得再有異議，須遵照法院之判決執行。

憲法法院附設於最高法院，臨時調用人員辦事，無經常之預算。」（註一）

這個提案的理由是說：現在一般學者主張以政治控制政治無效果，不如以司法的控制擁護憲法，保障民權。這是理論上的根據。其次五權試行所生的糾紛問題必多，不能無解釋的機關。再就

是事實上的根據。中國現狀還不到憲政程度，是無容諱言的。以過去的事實爲教訓，鬧到法院裏面的政治問題，以這種機關解決，究竟比其他的解決來得合於道理，處置也比較合法。在各國的先例，美國是以大理院解釋憲法及判決違憲之法律。奧大利是以高等憲法法院行之。西班牙是以憲法保障法院行之。可見各國差不多有相類的機關，其餘如政府的駁議權及須服從第二次決議，也都是一種通例。（註二）這個臨時提案，經議決交主稿人參考。

（註一）憲委會第十二次會議議事錄附件（二）。

（註二）憲委會第十二次會議速記錄周委員一志的說明。

第十四章　編制問題之原則的決定

在憲委會第十二次會議之時，吳副委員長經熊報告審查會議討論憲法編制問題的經過情形如次：

「上次審查會是在四月二十一日下午二時開會。關於憲法編製問題已決定兩項：(一)憲法分民族、民權、民生三篇，細目歸主稿人酌定。這個決定，是採納周委員一志、鍾委員天心、鄧委員公玄的建議。根據三民主義的方法，就是第一篇民族，第二篇民權，第三篇民生。當時大家的意思，以爲這樣最妥當。因爲這樣，非但可以無遺漏之虞，同時可以引起我們一時所記不起的題目。譬如起草到民族篇，凡是關於民族篇的許多條文，會自然的引起來。像捉魚網一樣，可以一網打盡。故本席對此辦法，非常贊成。那天出席各委員稍有意見外，其餘都同意的。(二)憲法以簡明及有彈性爲原則。這個原則，當然不能完全依照，也有例外的。但是可以有彈性的條文，就使牠有彈性。不能有彈性的，也

祇好沒有彈性。並且我們認爲憲法條文不宜太繁，像德國憲法一樣。凡是不十分緊要的原則，可以歸普通法律去規定。此外本席還有一點附帶聲明的。憲法主稿本來是推定張副委員長的。現在因爲張副委員長尚在病中，所以小組會議改推本席爲主稿。就是由本席爲最初動筆。本席以張副委員長尚在病中很勉强的擔任了下來。不過本席對於這一點，尙有一附帶的聲明，就是憲法的編制，能夠像小組會議的決定，以民族、民權、民生這樣的分法，本席覺得起草條文時，可免遺漏，且容易進行，當然可以擔任的，否則或有另外的分編法，本席總覺得恐無前面這樣分法的便利，本席是不敢擔負動筆的責任的。也祇有請大家另推高明了。」（註一）

至於分三篇編制的內容吳副委長又說明之如次：

「關於分三篇編制的方法，我們認爲比較是最便利的。關於民族編的，凡是發揚民族的精神，保全民族的生存，提高民族在國際上的地位，像領土、主權、國體、國旗等，還有對外關係，譬如國際公法，各國所已承認的原則，我們也應認爲有效的法律，以上這樣多，都是屬於民族編的。關於民權編的，像人民之權利義務，國民大會的組織和職權，中央政府的組織和職權，地方制度、省制、縣制、市制，

和四權行使的方法，又如中央和地方的權限，這些都屬於民權編的。關於民生編，像國民生計，實業保障，勞資調濟方法等都是。又如國民教育一項，照鍾委員天心、鄧委員公玄等的意思，把牠放在民生編中的。這一點曾經小組會議討論過，是保留的，因為教育這件事，一部分是解決民生問題，一部分是發揚民族精神的。所以這一項，似可分為兩部：以解決國民生計為目的的，就規定在民生編內。以發揚民族精神為目的的，可規定在民族篇內。這是大概的情形。較小的題目，或在一時所想不起來，但是看見了標題，也許可以觸類旁通，終至不會有所遺漏。鍾委員天心，鄧委員公玄，周委員一志，曾在小組會議時提出一個憲法草案綱目的提案，內容是：（一）基本原則。此篇應將總理遺教中國於建國的基本理論，列成例文，為政府與人民永久共同遵守之建國綱領。（二）民族篇：（1）國體之規定，（2）主權之規定，（3）國土之規定，（4）國旗之規定，（5）國內各民族間關係之規定，（6）對外關係基本原則之規定，（7）其他。（三）民權篇：（1）人民之權利及義務，（2）國民大會之組織與職權，（3）中央政府之組織與職權，立法院、大總統，及行政院、司法院、考試院、監察院，（4）地方制度，省政府、縣政府、市政府，選舉、罷免、創制、複決之直接行使，（5）中央與地方之權限，（6）其他。（四）民

生篇：(1)國家預算，(2)國民生計，(3)國民教育，(五)附則。如憲法之頒布解釋及修正等。這個提案在小組會議，把牠分爲民族、民權、民生三篇。編制的原則，是通過了。但並不是把全部節目完全通過。那時決定詳細節目，由主稿人自由斟酌。」(註二)

關於以三民分篇之問題，在大會討論之時，引起許多反對的議論。第一種反對的理由，是根據於三民主義之連環性。其持論是說：三民主義本有連環性的。周佛海著的三民主義的理論中，有三民主義不可分離之說。我們如果拿三民來分篇，恐有很多地方不易分別了。像國家的預算，本來是屬於政權的，關於預算，也有和民族、民權、民生三種都有關係的。也有和二種有關係的。憲法的分篇目或分章或分節，由起草的人於編條文的時候，自由去斟酌。如果現在定好，恐怕太拘束了。(註三)第二種反對意見，是根據民族問題，其所持理由是說：從前曾通過一條「中華民國爲三民主義共和國」那末三民主義在這一條裏面，已有很明白的了，似無須在編製方面，形式方面，再加進去。民族問題如果在憲法裏邊詳細規定起來，會發生很大的毛病。就是可以予野心國家陰謀的口實，也就是所謂投鼠忌器了。像現在的滿洲國，也是這個問題。新疆、西藏、蒙古等地方，現在的情形，是不是

這個問題呢？我們在這種環境之下，民族問題以不提爲妙。一提之後，一定會發生許多問題，所以對於憲法的編製，反對以民族、民權、民生來分篇。而最大理由也是在於民族問題。（註四）另一理由是說：民族二字，擺在憲法當中，恐怕沒有這種常例。總理的三民主義講的很好。但因爲這個，就將三民主義在憲法上標出來，則不十分妥當。總理遺教中所講美國民族同化成一國家，德國民族同化成一國家，而我們成一民族的國家，並不是認爲國家內有許多民族。是希望由許多民族同化，最後要成一個純粹的民族。理論上事實上皆應如此的。總理在當時主張我們漢、滿、蒙、回、藏同化爲一族。國旗上不必顯然表示。所以五色旗要分別五族來，總理並不贊成的。（註五）另一理由是說：總理所說的民族，是指世界弱小民族被壓迫者而言。我滿、蒙、回、藏的民族，未被壓迫，他們還是當他們的喇嘛及皇帝。各方面問他們去主張什麼，恐怕是沒有這回事的。總理的主義，向來是王道的。如現以民族問題在憲法上提出來，雖然略略說了幾句，將來恐怕發生很大的危險。不但國內生了問題，而在國外也生了問題。國內人民一定要責備我們不應該如此規定的。（註六）第三種反對的意見是根據於邏輯。其持論是說：固然在世界各國憲法分章，沒有一定的成例，怎麼樣分都可以。但是所用分篇

的方法總領，要合乎邏輯，不能使他顯然有矛盾衝突的地方。現在想用民族、民權、民生來分篇，總覺得裏面有點不能盡合於邏輯的地方。如民權篇裏三、四各項，就是很顯然的。按權分兩種，一種是治權，一種是政權。治權完全是政府的權。政府是有能的。而政權終是人民的權，就是選舉、罷免、創制、複決四種直接民權。立法、行政、司法、考試、監察五權，是政府的權。現在把治權和人民權利，不屬於民權範圍的，都參雜錯綜規定於民權一篇之內，殊覺未當。並且把人民有甚麼權利義務，政府那一部分如何組織，有甚麼權，都放在人民政權之上，也覺得很難講的。其次就是所說過的主權在民。而主權之規定，又在民族裏邊。地方制度是否民權，總理明明告訴我們是治權，不是政權。與其這樣分起來，還不如在弁文上明定根據總理三民主義，建國大綱制定憲法的總規定，不必這樣勉强擺進去，反令看着不清楚。還有一點小問題，如果在民族篇裏要規定對外關係基本原則，對於國際公法承認有效，則發生問題；因爲國際公法是否法律，還是一個問題。中國現在正要廢除不平等條約，若在憲法裏規定承認國際公法，恐怕絕對不是總理意思。總理遺囑是要在最短期間廢除不平等條約的，如在憲法裏規定承認國際公法，是不啻作繭自縛了。（註七）至於擁護三民分篇的，則說關於憲法

的編制，可以依照本國的情形而斟酌，原不必依照任何一國而定的。所以我們起草憲法，也不一定要和那一國一樣。至以憲法應當不應當以三民主義來分篇，則覺得是應當的。因爲我們平常研究所有的政治問題，不外三類：（一）每個人的問題，（二）全國人民整個的問題，（三）民族，就是全國人民在一塊兒怎麼樣組織的問題。除此以外，沒有其他的了。所以總理當初想解決中國的政治問題，就分爲民族、民權、民生三類來講。他說主義是辦法，因爲政治的對象只有這三類，所以總理的辦法，就是三民主義。這是觀察政治問題研究總理的主義所得的結論是如此。現在有人以爲三民分類，如做學術上理論，是可以的，用以編製法律，是不行的；因爲有些分類，不容易清楚。這個理論，作爲反對這樣分類，本來也有相當理由。可是我們要知道各種科學沒有那一樣分類是絕對的。平常科學家分一個動物、植物，也是如此。凡是大部分的東西可以分的。若因中間小部分的分類稍有牽強，而就認爲分類的不行，那末所有的科學，都可以打倒了。憲法分類與分章，也是如此，所以反對以三民分篇的理由未見充足。至於以爲標明了民族篇明白規定了民族間的關係，將引起民族問題，意思是大家不願意民族間有問題，以爲不提民族，民族問題似已解決了，我們若是觀察過去的事實，可

以知道這句話沒有根據。民國成立二十年來，蒙古解決了沒有？西藏解決了沒有？都是還沒有解決了。西北幾省還常常有回族問題發生，這都是事實。在外國，常常有人觀察中國的情形，而問你們對於少數民族有怎樣保障？如果沒有保障，將來還是要發生問題的。這是實在的話。一部分滿洲民族已和內地同化了。一部分還是和內地人民生活不同。回民也是如此。一部分回民，他的生活習慣，一切的一切和內地人民完全不同。如果要免強的承認這個事實是和內地人民一樣的待遇，終非決裂不可。從前開蒙古會議的時候，有人表示過，如果對於蒙古人不稍給他游牧生活，一定要他去開墾，將來要發生問題的。所以在憲法上對於少數民族應該給他相當保障纔行。如果一點不提，恐怕不甚妥當。如果承認了這個問題，倒可以把此問題解決，否則會將問題擴大。愛爾蘭所以發生問題，就是在此。瑞士由三個民族合成能夠相安無事，就是對於各個民族有相當承認的緣故。所以恐民族問題發生，而反對以三民分篇，殊不成為反對的理由。（註八）此上正反兩方的許多意見，經議決交主稿人參考。

（註一）憲委會第十二次會議速記錄。

（註二）同上

（註三）憲委會第十二次會議速記錄，黃委員右昌的意見。

（註四）憲委會第十二次會議速記錄，程委員中行的意見。

（註五）憲委會第十二次會議速記錄，焦委員桐蓀的意見。

（註六）憲委會第十二次會議速記錄，焦委員易堂的意見。

（註七）憲委會第十二次會議速記錄，陳委員茹玄的意見。

（註八）憲委會第十二次會議速記錄，衛委員挺生的意見。



第十五章　吳氏憲草初稿試擬稿的說明

自第四次（二十二年三月二日）至第十二次會議（二十二年四月二十七日），憲委會所討議的，都是憲法裏各個重要問題的原則。其討論的情形，已經本書第五章至第十四章詳述了。憲委會在討論原則的幾個星期當中，每次所公布的，都是零碎的原則，不成條文的東西，在報紙上披露出來，外邊人對於內幕，不能淸楚。後來吳副委員長在上海擔任初稿起草，用一個月的工作，根據憲委會所議定的原則，擬就草案初稿全部，與孫委員長商量可否發表，孫委員長覺得有了整個的東西，總比零碎的好，所以認爲可以在報上登一登，藉以喚起各方的注意，引起各方的批評，將來對於初稿審查時，也可以得到參考的資料，這於憲委會工作，很有益處，因爲藉此可以徵得黨內黨外，會內會外，一切人的感想如何，以及對於憲法內問題所有的意見。這比關起門來討論，總强得多。假使不發表，只是由初稿人開會審查，無論如何，總還是少數的意見，不如這樣可以得贊成反對兩方面許

多的意見。所謂集思廣益，於起草憲法的工作進行，是很有裨益的。（註一）

吳副委員長根據於孫委員長的同意，乃於六月上旬在報章以個人名義發表他的中華民國憲法草案初稿試擬稿。（這就是世人所稱的吳稿）求國人的批評。吳稿全文共分五編。第一編「總則」，第二編「民族」，第三編「民權」，第四編「民生」，第五編「憲法之保障」。都二百一十四條。其說明如下：

一、總說明

（一）內容

就內容而言，本案所注重者凡三。茲分述如左：

甲、以三民主義為根據　三民主義非惟合乎世界潮流，抑且足以糾正時弊。本案之不應違背其精神，實毫無疑義。關於此點，國內議論已多，茲不贅言，

乙、求切合中國之實際情形　夫制度均因時代而產生。制度之良否，非可憑空論斷，要當以某時代之實際情形為標準。各國關於憲法之成制，或以其特殊之政治或社會背景為根據，

或以其當時之政治或社會思潮爲精神，於中國今日之需要未必相合，取捨之間，苟無一定準繩，則目迷五色，轉失所從。故本案不尙空論，亦不盲從外國之制度。而一以切合於中國之實際情形爲原則。

丙、以簡明而有彈性爲原則　憲法關係國家之根本組織，其效力應在一般法律之上。故一經制定，即宜垂諸久遠，未便輕易變更。惟中國地大人衆，情形各殊，就目前之局勢而言，欲求一可普遍適用，而因地制宜之制度，已屬匪易，矧際此新舊交替之際，建設事業，正在發軔，異日變遷，不知凡幾，欲謀制度之效用持久，尤感困難，補救之道，厥惟使憲法之內容簡明而有彈性。凡事之有因時因地制宜之必要者，概予以簡明之規定，以確立其輪廓。其詳細內容，則俟諸普通立法。如是則憲法之效用，既可保持而各時各地之情形，亦能兼顧。剛柔互濟，庶兩得其美。故本案內容，即本此原則。

（二）形式

憲法之形式，可分編制與文字二點言之。在編制上本案分爲總則與分則二大部。分則復分四

編。第一編民族。第二編民權。第三編民生。第四編憲法之保障。上述之編制方法，有二點爲尋常之編制方法所不及者。

甲、使憲法之實質與形式一致，俾其精神易於表現於外。

本案以三民主義之精神爲根據，固可由其內容見之，惟憲法精神之充分表現於外，非有適當之形式不克奏效。歷來憲法所根據之主義，大都與本案不同，故其編制方法亦別有作用。本案以民族、民權、民生等分編。使憲法之內容與外表趨於一致。凡閱此憲法者，不待深究其內容，卽可知其精神所在，其編制方法之表現力，實遠勝於尋常所採用者。

乙、使憲法之效用易爲一般人所了解。

普通憲法，均以各個事件爲分編之標準。至每編之效用何在，非俟研究其內容後，不得知之。本案將事之關於促進民族、民權、民生之發達，及保障憲法之效力者，分別規定。其效用所在，顯然可見。憲法與人民之關係，不難爲一般人所明瞭。人民愛護憲法之心，較易發生。

就文字而言，本案之特色，可以通俗化與理性化二點概括之。所謂通俗化者，卽使文字淺近，以

期普喩之意。所謂理性化者，卽於憲法條文內說明必要之立法理由或目的，以啓發心靈之意前者所以防其文字之艱深。後者所以免其規定之枯燥。二者於普及公民教育與推行憲政，均有莫大之補助。早爲西洋制憲家所重視。歐戰以後之新憲法，卽其明例，本案予以注意，正所以適合國內之需要，而順應世界之潮流也。

二、分說明

第一編　總則

總則所規定者，爲國體、領土、國旗、國都、人民五項。其中國體與國旗二項，完全根據原案，可置勿論。所須說明者，爲其餘三項。玆分述於後：

甲、領土　原案對於領土，雖主張採概括規定，但概括規定之方式如何，未經討論。本案第五條之規定，係由民國二年之天壇憲法草案第二條前段及民國十二年憲法第三條第一項脫胎而來。其措詞雖不免空泛，然較佳之規定，一時似不易得。姑予列入，以待商榷。

乙、國都　國都爲政治之本據，其地點所在，允宜明定於憲法。民國初元，以國都北遷，致滿

清之餘燼未滅，政體雖更，而精神依舊。宣統復辟，袁氏稱帝，及北洋軍閥之跋扈，均種因於此，卽今日政局之不滿人意，未始非其一部分之結果也，前車可鑑，今後不宜再蹈覆轍。故特於本案增入第七條之規定，以減政治上之糾紛。

丙、人民　本案第二條關於主權歸屬之規定，亦係原案之原則，毋庸說明。玆所須注意者，僅第三條及第四條而已。按第三條確定中華民國人民之範圍，所以避免疑義。至第四條，在普通憲法內大都見於人民之權利義務一章。玆以其與民族、民權、民生等編有共同之關係，特列入總則，以符實質。

第二編　民族

民族編之規定，可大別爲二類，卽(一)關於民族之維護者。凡足以促成民族間之平等，維持民族間之正義，及避免民族間之衝突者，皆屬之。(二)關於民族之培養者。凡足以充實民族繁興之能力，發揚民族之美德，提高民族之地位者，皆屬之。玆略予分說如左：

甲、民族間平等之促成　此見於第九條、第十五條、第十三條、及第十六條。該數條大都係

根據建國大綱第四條以促成民族之地位均等為目的，實為民族主義之基礎。

乙、民族間正義之維持　此見於第十條及第十一條。第十條主張自衛。而反對侵略。不惟與建國大綱第四條之精神相合，即與歐洲先進國家之憲法，及最近國際盟約亦屬一致。（見法國一七九一年憲法第六章，又一七九三年憲法第一一八條，及一一九條，又國際聯合會盟約緣起及第十條第十一條）第十一條與第十條實有連帶之關係，所以確立反抗不合正義之侵略之態度。法國一七九三年之憲法第一二一條之規定略與此同。惟法國憲法之規定主張不與以武力侵占土地之敵人訂立和約。其範圍過於寬泛，或難實現，本案專對以和約割讓被侵佔之土地而言，其含義較狹，事實上易於遵守。

丙、民族間衝突之避免　此見於第十二條及第十四條。該二條一則主張條約公開，一則主張國際規章之尊重。直接所以維持民族間之信義及親善。間接即所以避免民族間之衝突。外國憲法中採此項規定者，亦不乏其例。如法國大革命時代共和三年憲法第三三二條及共和八年憲法第五一條，歐戰後希臘憲法第八十二條及西班牙新憲法第七十六條，皆為反對

祕密條約而設者。他如美國憲法第六條第二項，瑞士聯邦憲法第一一三條，及西班牙新憲法第六十五條，則皆規定國際規章具有國內法律之效力。故前項規定，於學理上及事實上，均有相當之根據。

丁、民族繁興能力之充實　充實民族繁興能力之道，約有二端：(一)鞏固民族之基礎，即婚姻與家庭之關係。(二)按各個人之需要，予以保護及扶助。前者見於第十七條。後者見於第十八條至二十條。此數條皆以原案爲根據，惟措詞上稍有出入。茲依次說明如左：

(一)第十七條第二項，依原案本爲「男女兩性有平等之權利及互助之義務」，茲因列入民族編，特避用權利義務等名詞，幷擴充之。

(二)第十八條中「按其家庭環境身體狀況」一語，爲原案所無，而原案中「依法」等字樣，則未經採用，蓋「依法」等字樣失之廣泛，保護之標準何在，不得而知，易以「按其家庭環境身體狀況」一語所以免解釋上之困難也。

(三)第二十條後段爲原案所無，茲特增入，以示保護之程度。

（四）第十九條中「按其知識程度及身體狀況」一語爲原案所無，茲特增入，以確定其保護之標準。

戊、民族美德之發揚　中華民族固有之美德，本非一端，惟其與家庭有關係者，當首推孝敬。爲鞏固家庭之基礎起見，應提倡之。故於第二十一條第二項設此規定。

己、民族地位之提高　欲使民族之地位提高，首須注重教育。而教育之實施，非專恃國家之監督所能奏效，必爲父母者就近予以深切之注意，始克竟其全功。本案第二十一條第一項之設，卽緣是故。按該項規定之措詞，與原案稍有出入。原案措詞甚爲簡單。本案則略師德新憲法第一百二十條之意。對於教育上應注意之點，予以規定，藉資遵循。又古蹟古物直接關係民族文化，間接關係民族地位，殊有保存或保護之必要，故設第二十二條之規定。

第三編　民權

第一章　人民之權利與義務

本章所規定人民之義務，見於第四十條至第四十二條，完全根據原案，無贅述之必要。茲所須

說明者，爲關於人民權利之規定。此略可分二點言之。

甲、權利之保障　茲分二點說明如左：

（一）共同點　所謂共同點者，卽各項權利受保障之程度，應以何種一致的標準定之是也。按各國憲法，對於人民之權利，往往以「非依法律不得限制之」等字樣保障之，驟視之，雖無非議，然究其實際，則人民之權利，縱免於行政司法等機關之蹂躪，獨不能不受立法機關之摧殘。此種現象，在代議政治發達之國家，固無足怪，惟在實行五權憲法之我國，則殊不相宜。故將來憲法保障人民權利之道，不僅在預防行政司法等機關之跋扈，抑且在禁止立法機關之專橫。除規定人民之權利非依法律不得侵犯外，允宜另立概括之標準，以防立法權之濫用。本案第三十八條之設，卽所以達此目的。該條所採之標準有二，卽（甲）限制人民權利之法律非因維持公共利益或避免緊急危難之必要，不得制定之。（乙）限制人民權利之法律超過維持公共利益或避免緊急危難之必要程度者，亦不得制定之。按此二標準之所以均以維持公共利益或避免緊急危難之必要爲轉移者，其故有二：

（甲）凡人皆社會之一分子。個人之幸福，卽社會之幸福。人民權利之存在，直接雖爲本人之幸福，間接實爲社會之幸福。故限制人民之權利，應以保全社會幸福爲目的。凡事體之關於公共利益或涉及緊急危難者，均與社會幸福有深切之關係。人民權利之限制，自應取決於此。

（乙）個人與社會之利益，以互相協調爲原則。個人之權利過於發達，固屬不當。但社會之勢力，絕對壓到個人，亦非所宜。蓋社會究由個人組織而成，個人之生活不美滿，社會亦莫由發達也。故人民之權利，雖可因保全社會之幸福而受限制，要以不超過必要之程度爲原則。非然者，名爲保全社會之幸福，實則適得其反矣。

以上所述，爲預防立法權濫用之一般的問題。此外尙有應附章說明者，卽戒嚴問題是。按我國自民元以來軍權高於一切，人民權利之因濫行戒嚴而遭蹂躪者，不知凡幾。此種情形，殊與憲法之精神不合。此次憲法，旣已實現憲政爲目的，對於此點，非有嚴密之規定不可。嘗考戒嚴之根本問題有二。卽（一）戒嚴法制定之標準。（二）宣告戒嚴應有之程序。試就第一問題而論，戒嚴法本爲維持

公共利益及避免緊急危難而設，其標準已見於三十八條，原無重複規定之必要。惟以戒嚴權之在中國，極易爲人濫用，僅有第三十八條之概括規定，或不足以促立法機關之特別注意，故本案對於戒嚴法之標準，另以明文定之。（見第三十九條第一項）至第二問題，各國憲法之規定，頗不一致，其比較普通之程序，爲由一國之行政首領自由斟酌宣告之。此在中國，未便採取。其故有三。

（甲）宣告戒嚴，往往使普通法律停止效力。其影響實非淺鮮。若專由一機關決定，則該機關之權限過於膨脹，必有損五權之均衡，與本憲法之精神殊屬不合。

（乙）在現行制度之下宣告戒嚴，因程序不嚴密，爲害之深，幾不堪設想。若專由一機關任意行之，則今日之惡現象，仍無去除之望。

（丙）中國法治尚未昌明，無論在野在朝，其具有充分之守法觀念者，實居少數。爲厲行法治起見，對於宣告戒嚴之程序，尤宜加以嚴格之限制，決非外國之普通制度所克濟事。

是以本案略師法國之制度，於第三十九條設第二項。前段之規定，使宣告戒嚴以得立法院之同意爲必要。惟宣告戒嚴，每以事機緊急，而有不容或緩之情形，若以預得立法院之同意，爲絕對條

件，實際上必多困難。故對於此項情形，應預定變通的辦法，以便因事制宜。此同項後段規定之所由設也。

（二）各別點　所謂各別點者，即人民各項權利所應受保護之各別標準是也。本案所規定人民權利受保護之各別標準，大都為原案所決定，毋庸一一說明，茲所須討論者，僅左列之二點：

（一）關於身體自由者　身體自由為人民權利之最重要者，歐、美各國之憲法，大都設有專條，予以特別之保障。中國近年以來，以政治不入正軌，人民之身體自由備受摧殘，補救之道，厥惟于未來之憲法內設詳密之規定，以嚴防非法行為之加諸人民之身體。原案對於此點之規定，雖稱詳密，尚有應補充之處，故特改訂如第二十四條。該條之特點有四：

（甲）規定人民被逮捕或看管之條件。（見該條第一項）

（乙）規定逮捕或看管機關之義務。（見該條第二項）

（丙）規定逮捕或看管地法院之義務。（見該條第三項）

（丁）規定侵犯身體自由者之制裁。（見該條第四項）

外國出庭狀之制度，爲本案所不採蓋該項制度之所以行於外國，純由於歷史的關係，無照抄的必要。且就法制之沿革而論出庭狀之方式，甚爲幼稚。其所可供吾人參考者，不過實際上之作用而已。其他皆不值摹仿也。

（二）關於信仰自由者　原案僅規「人民有信仰宗教之自由」，而對於該項自由之應否限制，則未有規定。竊以爲信仰宗教，關於人民之精神生活者甚大，其所信宗教之良否，影響於國家之幸福，實非淺鮮。信仰宗教之自由，決不可毫無限制。故本案第三十一條於原案之外，另附以相當之條件，卽信仰宗教之自由，可以法律限制之是也。

乙、權利規定之方式　嘗考各國憲法，人民之權利，大都以二種方式規定之。卽（一）單純之列擧方式與（二）列擧與概括之混合的方式是也。前者之例，爲德意志及愛斯多尼亞等國之新憲法。後者之例，爲美國、葡萄牙及我國民國十二年之憲法。（見美國憲法修正案第九條葡憲，第四條，我國民十二年憲法第十四條）若論其得失，則後者有二點爲前者所不及。一曰適應時代之需

要。蓋人民權利之性質，因時代而變遷，今日所認為毋庸保障之權利，未必非將來所認為應予保障者。列舉與概括之混合規定，足以保護發生於後而為憲法所未規定之重要權利。二曰避免列舉之掛漏。蓋人民之權利，種類繁多，不勝枚舉。單純之列舉規定，必難免於挂漏。列舉能概括之混合規定，足以濟其窮。故本案從後者之方式，而於列舉規定之外，別於第三十七條設概括之規定，使凡無背於憲法之原則之權利，均受保障。

第二章　國民大會

本案所規定者，大都根據原案。無一一說明之必要。茲所須注意者，為左列三點：

一、國民大會之職權　國民大會職權之大小，非僅理論上之問題。要不能不視實際上有無窒礙以為轉移。夫國民大會為數千人之團體，勢難預聞專門或瑣細之問題，故其職權，大都限於政權之行使，憲法之修改，接受人民之意見向政府建議及其他類似之事項。（見第五十一條）

二、國民大會代表對於選舉區之義務　五權憲法之目的，在補救代議政治之不足。國民

大會之設，卽所以達此目的之一途。惟國民大會代表之參預政治，亦係以人民代表之資格。若人民對於國民代表，無節制之機會，則國民大會仍無異於代議制度下之萬能的議會，是名雖改革，弊則依舊。況代議制度下之議會，倘每有其他機關與之對立。而國民大會則爲中央之權源所在，無與之對立者。其爲害不尤甚耶？故國民大會不設則已，既設之則不得不使其對於人民直接負相當之責任。此本案所以一面於第五十三條加國民代表以按照其所代表縣或市多數人民之意見提出議案於國民代表會之義務，而一面於第五十四條授原選舉區以撤回不稱職之國民代表之權也。

三、國民代表之保障　國民代表之責任既極重大，其地位非特別保護不可。爲使其不受非法之外力壓迫起見，特於第五十五條規定其會議時所爲之言論，對外不負責任，並於第五十六條規定除現行犯及內亂或外患犯外，在會期中非經國民大會之許可，不得逮捕或拘禁之。

第一節　國民政府

政府所行使之五種治權，雖應由立法、行政、司法、考試及監察五院獨立行使之，然對內對外，不能無代表之機關。而五院之間，亦應有相當之聯絡，國民政府之設，卽所以應此需要者。其組織分子，卽總統及五院，幷非其他高於總統及五院之機關。蓋所以防組織之重疊也。故其與總統及五院之關係，略似公司與其股東之關係。名義雖異，而利害則相當。夫國民政府設立之目的，既如上述，則其作用，不外二端：卽（一）以整個中央政府之名義對內對外。（二）促進五院間之聯絡。茲分述於後：

一、以整個中央政府之名義對內對外。此項作用，由總統以代表之資格，促其實現，惟完全由總統任其事，足以侵及五院之獨立，故本案第六十四條規定國民政府之命令處分，除由總統署名外，並應經關係院院長副署。（總統之性質見次節之說明）

二、促進五院間之聯絡　其法卽擧行國務會議，解決五院難以單獨解決或關係重大之事項，使彼此共同負責，而感相互關係之深切。國務會議由五院院長出席，而以總統爲主席，俾

得折衝於五院之間。國務會議之職權，見於本案第六十二條。該條第一至第三款之事項，皆與增進五院間之共同利益或避免五院間之衝突有關，故應由國務會議解決。第四款所規定簡任以上公務員之任免一點，關係較爲重大，未便由各院獨斷，故亦由國務會議解決。至第五款所規定者，包括其他一切未列舉而依法應由國務會議解決者在內，所以免掛漏之弊，而使憲法具有必要之彈性也。

國民政府之作用，已如右述。次須說明者，爲其如何受監督之問題。此在國民代表會一章，已有規定，似毋庸重複。惟該章所見者，皆分散各條，不足表示一貫之精神，爰再於第五十九條爲總括之規定，藉以補該章各條之不足，而使國民政府各機關益了然於其應向國民大會負責之原則。

第二節　總統

本節首須說明者，爲總統之性質。按原案雖決定總統不直接負行政責任。但承認其有經立法院之同意，任免行政院長之權。且對於其當選資格限制較嚴。其地位如何，不易斷定。竊以爲總統既有任免行政院長之權，對於行政事宜，卽不能不直接負其責任。否則當其任免行政院長時，必難免

濫用職權，而無所顧忌。故本案於第七十八條規定總統關於行政院所轄之事項，與行政院長對於國民大會連帶負責。前項規定於無形中將總統在行政事務上與行政院長打成一片，使雖居一國元首之名，而行監督行政之實。藉以專其責任。或曰此種制度，將使行政權高出於其他四權，且使行政院院長成為贅物。斯言也，余未見其是。良以總統之對內對外代表國民政府，及為國務會議之主席，均無實權可言。行政院之事務由彼監督，決不至特別提高行政權。至行政院長之設置，雖似重疊，然一則足以使行政事務由專家擔任，毋庸直接屬於未必有專門學識之總統。二則足以使行政院之長官得因時勢之需要，而隨時更易，不至因選舉等事，引起政局之糾紛。三則足以使總統與國民大會及其他機關之間，有行政院院長為之緩衝，實利多而弊少，亦不足為患也。總統之性質既如上述，次須說明者，為其選舉及任期。總統之選舉資格，見於第六十九條。所以使當選者具有相當之經驗與人格也。其選舉方法，見於第七十條及第七十一條。第七十條之規定，所以使候選人能代表較多之民意，並較為國人所了解。選舉之結果，可使票數易於集中。其法嘗為民國十一年國是會議之憲法草案所採。（見國是會議憲法草案甲種第三十二條）本案第七十一條之規定，所以使總統

及副總統之選舉手續簡單，第七十二條總統及副總統之任期，係根據原案第七十三條規定總統副總統缺位時之辦法，該條第二項之所以授行政院長以代行職務之權者，蓋由於行政院長與總統等之關係較深，辦事易熟手也。

第三節　立法院

本節應特別說明者，有左列各點：

一、立法院之權限　此見於第八十五條。該條係根據現行國民政府組織法第二十七條。惟其中條約案一項，爲後者所無。茲特將其列入，以求一貫。

二、法律案之提出及複議　此見於第八十六條及八十七條。各該條之設，所以予政府之其他中央機關以直接或間接就中央立法事項發表意見之機會，而避免法律之不合實際需要也。

三、立法委員之保障　立法委員在院內之言論，對外不應負責，其平時之身體自由及安全，亦應有所保障，故本案特設第八十九條及第九十條之規定。

第四節　行政院

本節應特別說明者有二，略舉如左：

一、行政院長之任命　原案決定行政院長由總統經立法院之同意任命之，此項規定，實使立法院之地位高出於行政院，未免有損五院之均衡，故本案有第九十五條之規定。

二、行政院會議之職權　此見於第九十九條。該條所舉之事項，皆關係重大，或與行政院二以上之部或整個之行政院有關係者，故應由行政院會議解決之。

第五節　司法院

本節應特別說明者有左列數點：

一、司法院之性質　依現行國民政府組織法第三十五條司法院爲國民政府最高審判機關，包括最高法院、行政法院、及公務員懲戒委員會。而司法行政部則不屬其管轄範圍。本案規定司法院爲國民政府最高司法機關（第一百〇一條），掌理司法、行政，及司法審判事項。司法行政事項，設專部掌理之。司法審判事項由最高法院及各級法院任之，（第一百〇三條）

至行政訴訟及公務員之懲戒等，則屬諸另設之國事法院（見第二〇二條以下。）其詳細情形當於第四編論之。

二、司法行政權與普通裁判權之畫分　夫司法行政與普通裁判之同屬於司法院，不過以謀司法事業之整個發展爲目的。至裁判獨立，則非當然之結果也。欲期裁判之獨立，莫如使司法行政權與裁判權畫分。由二種人分任之。現行國民政府組織法第三十七條及三十八條等規定，殊與此原則不符。故本案均予摒棄。又解釋法令之權，雖非純粹之裁判權可比，要與裁判有密切之關係，屬諸司法院院長，亦有損裁判獨立之精神，故本案以明文規定屬諸最高法院。（見第一百〇六條）

三、司法官之保障　保障司法官，爲近代憲法之共同趨勢。此在我國，尤屬必要。故本案設第一百〇八條及第一百〇九條之規定。

四、禁止特別法院之設立　特別法院之設立，足以紊亂司法系統，而剝奪人民在普通法院中應有之權利。在歐、美先進各國，嘗備受學者之攻擊。按諸世界潮流，已不適於存在。而在今

日之我國，因法治不彰，其爲害尤甚。爲維護民權起見，更非嚴禁不可，故本案設第一百〇七條應此需要。

第六節　考試院

本節應注意之點如左：

一、考試院之組織　此與現行考試院組織法之規定相似，無詳述之必要。

二、考試院與公務員之關係　本案設第一百十四條，以明定應經考試院考試或銓定之公務員資格。蓋所以確定考試院對於公務員之任用及資格之基本權限也。

第七節　監察院

本節應特別說明者有三：

一、監察委員之保障　監察委員職司糾彈。最易開罪於人，必其地位有充分之保障，方能應其職務，故本案設第一百二十一條及第一百二十二條之規定，予以特別之保障。

二、監察委員之兼職　監察委員爲行使監察權之公務員，職貴平專，不應與其他公務發

生關係，故本案設第一百二十三條之規定，以禁止兼職。

三、審計部長之資格　審計係專門事業，主其事者，非有專門之學識及經驗不可，故本案設一百二十條，以明定審計部長之資格。

第四章　地方政制

第一節　省

本節應特別說明者有三。分舉如左：

一、省民代表會　在中央既有國民大會以行使政權，在各省亦應有同樣機關，以對於省政府行使政權。此本案之所以設第一百二十五條之規定也，省民代表會之與省政府，正如國民大會之與中央政府。故其職權等應與國民大會相似。此本案第一百二十八條與第五十一條之所以大同小異也。惟省民代表會之召集，因地域及人數關係，不若國民大會之難，其集會之機會，應較國民大會為多。故第一百二十七條規定其常會每年一次。

一、省長之產生　按建國大綱以縣為自治之單位，省為介乎中央及各縣間之聯絡機關，

故省長者與中央及各縣均有利害關係，欲求其克盡厥職，應使中央與各縣對於其產生，皆有過問之權。而欲求中央與各縣對於省長之產生，皆有過問之權，其法莫如使代表民意之省民代表會推舉候選人若干人，由中央擇一任命之。蓋由省民代表會推舉候選人，所以投地方之所好也。由中央自候選人中擇一任命之，所以予中央以相當之監督權，而使當選者能與中央合作也。二者並施，斯中央與地方之利益兼顧矣。是以本案第一百三十二條明定省長依上述之方法產出之。

三、省長之任期及罷免　本案定省長之任期爲三年。蓋所以多予人民以更新之機會也。又省國民代表會對於省長行政能免權每易涉於輕率，故其罷免案之提出，應有相當之限制。且中央對於此事亦應有設法緩衝之機會，故第一百三十三條一面將罷免案成立之法定人數提高，一面授中央以發回覆議之權。

第二節　縣制

按縣之情形變遷甚多，爲求制度之持久起見，不宜在憲法上設詳密之條文。故本案僅就左列

二點略予規定：

一、縣之組織　處理縣政，貴乎敏捷。而欲求處理縣政之敏捷，舍集中行政權外，其道莫由。故本案對於縣之行政組織，採縣長制。夫爲發揚自治精神起見，縣長固應由人民直接選舉，惟縣長之產生，如絕對取決於人民，每因一般政治經驗及教育程度之關係，而不能得良好之結果。故本案採折衷辦法，授人民以直接推選縣長候選人之權，而將任命之權屬諸省長。（見第一百三十八條）縣對於屬於自治範圍之事，有制定法律之權。爲行使此項權限起見，應設縣立機關，茲名之曰縣參議會。其議員由人民直接選舉之。蓋所以求代表民意也。（見第一百四十條）

二、縣民之政權　縣民政權之行使，爲實現自治之必要條件。故本案除對於直接選舉權另有規定外，特於第一百四十三條明定每縣人民得依法行使罷免、創制、及複決之權。

第三節　市制

按市之性質與縣大致相仿，所不同者，不過規模之大與夫組織之繁簡而已。故本節所規定之

市長，既與縣長相似，即市參議會之性質，亦距縣參議會不遠，均無說明之必要，茲皆從略。

第五章　中央與地方之關係

中央與地方之關係，應以均權爲原則，此建國大綱第十七條之規定也。惟均權原則，在理論上雖似易言，而在實際應用上，則不甚簡單。蓋事務之應否屬於中央或地方，因時代而不同，今日之有因地制宜之必要者，將來未必不應全國一致。反之，今日之應全國一致者，將來未必無因地制宜之必要，其標準固非一定不移者也。竊嘗思一國憲法，既宜垂諸久遠，則非僅對於現在之情形宜加注意，卽對於未來之趨勢，亦應兼顧，其致此之道，當不外下列三端：

一、明定一貫之原則，以爲立法及解釋之根據。

二、就屬於中央之事務，爲簡單列舉的規定，幷以概括的規定，補其不足。

三、就屬於地方之事務，爲概括的規定。

以上第一端，所以揭示中央與地方權限畫分之基本標準，以便據以隨時應變。（見第一百五十三條）第二端之作用有二：

（一）將屬於中央之首要事務舉出，以免發生立法及解釋上之爭議。（見第一百五十四條及第一百五十五條第一款至第十一款）

（二）根據均權之原則，爲概括之規定，使中央之權限，仍有因時代之需要而伸縮之可能，（見第一百五十五條第十二款）至第三端之作用，則不外避免列舉性質複雜之地方事務之困難。（見第一百五十六條前段）

上述各點，係關於中央與地方分權之一般情形者。此外尚有數點有分別說明之必要：

一、與中央及地方均有關係之事項　按此類事項，究應屬於中央或地方，事實上每難決定。爲避免爭議計，應規定解決之辦法。故本案設第一百五十六條但書之規定，授中央以便宜措置之權。惟中央對於此類事項，每有無暇顧及之勢。故爲補救起見，特規定在中央對於此類事項未有表示前，其管轄權屬諸地方。

二、地方稅之徵收　地方稅之徵收標準及方法，每易使人民之負擔加重，影響於民生非淺，不應完全聽地方決定，故本案仿德國新憲法第十一條之例，規定中央對於地方所徵租稅，

爲維持公共幸福及保護民生起見，得以立法之程序制定原則，以資遵守。（見第一百五十七條）

三、地方之政制　地方政制，不宜紛歧，故中央對於此事，應有過問之權。（見第一百五十五條第四款）

四、中央與地方之協助　地方之天然富源及極大規模之工商事業，每因資力不足，而不能單獨發展或舉辦，補救之道，莫如由中央予以協助，故本案依建國大綱第十二條之原則，設第一百五十八條之規定。

五、中央與地方之法規　中央與地方之法規，難免互相抵觸，若無適當之規定以應付之，則糾紛莫由解決，故設第一百六十條之規定。

六、中央與地方之權限爭議　原案決定此類事項，由立法院解決之，竊以爲未當。其故有三：

（一）立法院乃中央之機關，難免偏袒中央。若授以解決權限爭議之權，殊背均權之原則。

(二)爭議如因中央與地方之立法而起，則立法院爲有利害關係之當事人。若授以解決爭議之權，無異使當事人之一造自爲法官，地方之利益將失保障。

(三)立法院如有解決權限爭議之權，則無形中將成爲一種太上機關，而高出於其他四院之上，未免有損五權之均衡。

是以本案不從原案而將權限爭議之解決權，授諸國事法院。(見第四編)

第六章　財政及財政監督

財政監督設專章之理由　英、美憲法之產生，均導源於財政監督權之鬬爭。故在憲法上財政監督權應佔重要地位。近代憲法對於財政之規定，多設專章，否則亦有多條頗詳細之規定。我國民五、民十二兩次憲法，均有會計一章，故本草案亦設專章，因「會計」意義殊嫌狹隘，改稱財政及財政監督。

關於預決算及會計之規定　監督財政之工具，在事前爲預算。在事中爲會計。在事後爲決算。監督財政之機關，行政、立法、司法、考試、監察各機關，各負一部分之責任。惟五種機關性質不同。行政、

司法、考試為執行機關，亦即官僚機關。立法、監察機關，為民意機關，代表人民之性質成分居多。憲法重在規定人民與政府間之權利義務，故祇須對於立法及監察機關之監督有所規定。其行政、司法、考試機關之監督，均屬於規定官規之普通法律範圍，無庸於憲法規定。關於立法機關之決定預算權，世界各國新舊憲法中，均有明文之規定。故本案亦沿其例，最終決定決算之權，在三權憲法下，亦屬於立法機關。在五權憲法下，監察既另為機關，而監察委員，又因為民選代表，則其權似屬於監察院無疑。故本案規定以決算權屬監察機關。至於會計監督之如何分權，與如何互相牽制，其詳又屬於所謂官僚機關相互間之普通官規。故本案僅規定「應具備簿據」五字，以表示會計在財政上有不可少之需要。

關於稅課專賣及公債之規定　關於稅課公債為限制之規定，各國憲法中，其例繁多。亦為人民監督財政最注意之一點。公私專賣之增加，一般人民負擔性質，無異稅課，其限制亦有先例。故本案為第一六二條之規定。

貨暢其流及交通政策　財政之任務，原有政治上與經濟上兩方面。在經濟方面，除積極的施

設外，消極的對於財政制度之最少限制，須使其與經濟方面之基本國策不相抵觸。一國的經濟，應將國境以內作爲一個計畫單位，使爲有系統的互相調劑的平均發展。而如何將全國打成一片，其機樞端在貨物流通與交通運輸。

總理以「貨能暢其流」爲富强之四大經，與治國之四大本之一，其意亦卽在此。本案第一六三條爲關於貨暢其流之規定。第一六四條爲關於交通運輸及其他公用事業之規定。第一六四條爲關於交通運輸及其他公用事業之規定。晚近各省間常有禁止糧食出省之舉，若本省因此項禁令而人民之生活負擔減輕，則鄰省人民生活之負擔必因之而加重。卽就一省論，工商各界若因此項禁令而生活較得寬舒，則農民界之生活，必因之而增加困難。故此種禁令，不但打破全國之經濟統一，使各省間失去互相調劑的妙用，而造成不平均的發展，而且就一省論，亦非全部人民有同等之機會。故亟應以憲法禁止地方行使遏糴之權。釐金遺害中國，可謂創劇痛深。而至今尙有變相釐金，借故不肯裁撤。故亦須憲法上重申厲禁。貨物稅爲間接稅。若一地方對於所產銷之貨物徵稅，則他地方之人民或須爲擬租稅上之負擔。各地方間之苦樂，過於不均，殊與各地方間平均發展之旨

不合。故間接稅均歸中央徵收，而禁止地方之徵收。關於交通運輸之規定，德國憲法最詳。且有十四五條之多。本案以簡明為主，凡可以普通法律規定者，均從略。故僅規定一條，然其財政方面，政治方面，與經濟方面之大原則，均已具備。

財務行政之聯立綜合組織　公務機關採用聯立綜合組織，為歐戰以後公務行政上極大進步之一。第四屆一中全會「改革財政制度方案」亦採取此項新制度之精粹。在憲政期中更應充分用此新制之長，以掃蕩數百年來公務人員營私舞弊之污俗。故有第一一六條之規定。

財政公開　財政公開，為杜塞一切弊竇之最有效辦法。第一六七條之規定，為澈底的財政公開。美國近年各邦憲法中，往往有此規定。在弊竇最多之中國，似屬對症良劑。

舊憲法所有而本案刪去之條文　民五、民十二各次憲法關於監督財政，尙有其他規定，因本案未採用聯邦制或聯省制，所定中央之立法權範圍甚大，本案起草人以為凡可以普通法律規定者，均無於憲法中規定之必要，故均為略去。

第四編　民生

本編分爲國民生計及國民教育二章。前者之應屬於本編之範圍，固無問題。惟後者之應否列入本編，則有說明之必要。按總理所提倡之民生主義，不專限於經濟方面，其關於精神生活者，如「育」與「樂」，亦包括在內。（見戴季陶所著孫文主義之哲學的基礎一文）國民教育與國民之精神生活關係最切，列入本編，自無不宜也。茲就二章分述於後。

第一章　國民生計

本章應說明者有左列各點：

一、經濟組織之基本原則　按國民生計之最大問題，卽如何使國民俱有生存之均等機會。故一國之經濟組織，當以解決此問題爲使命。德憲法於其經濟生活章之首條，卽對於此點樹立基本之原則。其重要概可想見。本案有鑒於斯，爰於第一百六十八條，設類似之規定。

二、勞動義務及勞動保護　勞動爲生產之要素，且爲國民之美德，故爲增加生產及發揚美德起見，應加人人以於正義及人道範圍內，爲精神及體力上勞動之義務，此第一百六十九條之所以設也。惟勞動雖爲國民之義務，但其能否履行，則視政府之能否予以必要之獎而勵

定。查獎勵之道，約有二端：(一)使有勞動能力者，易得適當之工作。(二)改進有工作者之生活。二者均應並重，缺一不可。故本案設第一百七十條之規定。

三、老弱殘廢者之保護　此見於第一百七十一條。為原案所決定。其宗旨甚顯，茲不贅述。

四、農村經濟之發展　農村經濟，關係一國之生計非淺。此在我國為尤然。故設第一百七十二條之規定，以謀其發展。

五、勞資之協調　我國大多數之人民，皆屬貧苦，所異者，不過程度之大小而已。其以資本家見稱於時者，實不過小貧者。故資本家之在我國，應予以相當之扶植，而勞資雙方，亦宜使其合作，以協調其關係。此第一百七十四條之所以設也。

六、契約乃職業自由之尊重　人民之契約及職業自由，凡不妨害公共利益及善良風俗者，無限制之必要。故設第一百七十五條之規定。

七、私有土地之限制　私有土地運用或分配之不當，為害於社會最甚。總理之所以主張平均地權者，即由於此。故第一百七十條規定國家對於私有土地應以法律嚴防其濫用廢棄，

及集中於少數人。

八、生產事業之獎勵與保護　我國生產尚在幼稚時代，允宜予以獎勵與保護，以求充分之發展。故設第一百七十七條之規定。

九、重利重租之禁止　重利之借貸及不動產之重租，皆有背節制資本之原則。故設第一百七十八條以禁止之。

十、遺產承繼之限制　限制遺產之承繼，其利有三：（一）預防財產之集中於少數人。（二）袪除一般人依賴祖業之心。（三）糾正爲父母者積聚財產爲其子孫之觀念。故殊有規定於憲法之必要。此第一百七十九條之所以設也。

十一、合作及保險事業之提倡　合作及保險事業於國民經濟之發展，裨益甚大。故設第一百八十條以提倡之。

十二、專利及獨占性事業之國營　凡事業之具有專利性或獨占性者，若由私人經營，難免任意操縱，影響衆人之生計。故規定由國家經營。（見第一八一條）

十三、生活必要品產銷及價格之調正或限制　人民生活必要品之產銷及價格，若漫無限制，則漁利之徒必多方操縱，貧民生計將益感困難，故政府應有調正限制之權。（見第一百八十二條）

十四、經濟委員會之設置　國民經濟問題，爲現代政府所宜特別重視者。故最近憲法對於此點之規定，往往不厭求詳。德意志之新憲法，卽其一例也。按德意志新憲法，嘗有設立經濟會之規定。（見第一六五條）其目的在調和保護勞資雙方之經濟利益，及使勞資階級與政府合作。此在我國殊有仿行之必要。故本案略師其意，設經濟委員會。茲將其職權略舉如左：

（一）應政府之諮詢就經濟事項之立法提出意見　政府關於經濟事項之立法，應先行徵詢經濟委員會之意見。（第一百八十四條）蓋非如是，則所立之法，恐難以適合各階級之需要也。

（二）關於經濟立法及行政自動建議於政府　此所以補第一項之不足也。

（三）關於經濟事項提出法律案於立法機關　此所以補立法機關思想之不及。

(四)促進政府與農民工人商業實業團體之合作暨農民工人商業實業團體間相互之合作　此爲經濟委員會之主要作用。

(五)解決勞資之爭議　此爲促進各經濟團體間合作所必要之權限。(二至五項見第一八五條)

第二章　國民教育

本章可分八點，略述於後：

一、教育機會之均等　目前教育之不普及，悉由於人民受教育之機會不均等。故實施國民教育之入手方法，卽使人人有均等之教育機會。此第一百八十六條之所以設也。

二、國民教育之目的　我國往日之教育偏重於人格之培養，而近年以來，則漸有相反之趨勢。世道日非，國家前途，實堪憂慮。爲挽救人心起見，允宜於憲法上明定人格之培養，應與其他教育目的並重，以免忽視，故設第一百八十七條。

三、基本教育之實施　各國憲法均有關於基本教育之規定。玆參酌其意定基本教育至

少爲六年，由國家免費實施。（第一百八十八條）蓋所以使貧與富者有均等之機會也。至已逾兒童時期之人，而未受基本教育者，則施以免費補習教育，以資救濟。（第一百八十九條）

四、國民天才之充分發展　基本教育祇可立國民教育之基礎，不能使有天才者及有志者均有發展本能之機會。故設第一百九十條及第一百九十六條，使國家及學校均負扶助此類國民之義務。

五、教員之保障　國民教育之實施，必賴教員爲之。教員之生活，如不改良，則國民教育之實施，難得其人。故設第一百九十條及第一百九十四條。

六、私立學校之獎勵補助　私立學校爲實施國民教育必不可少者，其重要與公立者正復相等。惟以私人之力舉辦學校，往往不能充分發展。故設第一百九十三條以獎勵幷補助之。

七、華僑教育之注意　僑居外國之中華民國人民，因遠離祖國，每缺乏相當之教育，殊難與其他民族抗衡。故設第一百九十五條以資補救。

八、學術研究之獎勵及保護　學術之研究，每因經濟及其他類似之困難或法律之限制

而不克進行。在歐、美先進各國，大都由政府予以獎勵及保護以扶助之。我國學術落後，尤宜採行此法。故設第一百九十七條及第一百九十八條之規定。

第五編　憲法之保障

本編所規定者有三：(一)憲法之效力，(二)憲法之修改，(三)保障憲法之實行及解決憲法上之糾紛。以上第一點，見於第一百九十九條所以確定憲法之威權，使不受侵犯也。第二點見於第二百條，所以明定修改憲法之條件，使不得任意變更也。此二點雖屬重要，但其意甚顯，毋庸詳論。茲所須特別說明者，僅第三點而已。按一國之憲法施行後，必難保無與之違背之事件發生。欲期憲法之地位不受影響，則對於此類事件，不得不予以適當之制裁。此第三點之所以有規定於憲法之必要也。考各國憲法上所規定保障憲法之機關，類別不一。約言之，可分四種。一曰立法機關。如瑞士之聯邦國會是。二曰制憲機關。如我國民國十二年憲法所規定之憲法會議是。三曰普通法院。如美國之聯邦最高法院是。四曰專設法院。如德意志之國務法庭，與大利捷克斯拉夫之憲法法院及西班牙之憲法保障法院是。夫立法機關及普通法院之自身，往往卽爲憲法爭議之當事者，或觸犯憲法者，

以保障憲法之責屬之，難期判斷之盡當。況同爲行使治權之機關，其地位宜乎平等。設因保障憲法而有制裁其他同等機關之權，其地位必高出於其他同等機關之上，未免有損五權之均衡。至制憲機關，則以人數過衆，而幷非常設，每難隨時爲精密適當之判斷。流弊亦復不少。其足供吾人取法者，其惟德、奥、捷、西等國之專設法院。蓋此類法院，乃普通政府機關以外之常川組織，人數寡而且有超然性質，爲其他三種機關所不及者也。是以本案略師其意，對於上述第三點之事件，專設國事法院以處理之。茲舉其要旨如左：

本案第二百〇三條可分左列八類

(一)解釋憲法上之疑義　此爲一般保障憲法之機關所當然具有之職權。茲明白規定，以免爭議。

(二)審查違憲之法令幷宣告無效　此見於奥憲法第一三九條及第一四零條，捷克憲法施行法第二條，爲國事法院職權中之最要者。

(三)處分違憲之行爲　顧保全憲法之效力，不得不予違憲行爲以相當之處分。此項處

分之權，自以屬諸國事法院爲正當。

（四）解決權限爭議　權限爭議，大都與憲法之效力及解釋有直接或間接之關係。在德憲法第十九條，與憲法第一三八條，及捷憲法第一二一條第三款，均有規定，故亦列入。

（五）受理行政訴訟幷統一解釋行政法令　按受理行政訴訟之權，依奧憲第一四四條之規定，亦有屬諸憲法法院者。惟憲法法院所得行使者，僅及於二類行政訴訟（甲）一般人民對於行政處分以侵犯憲法所保障之權利爲理由，而提起之行政訴訟；及（乙）國家之公務員對於行政處分以侵犯其職務上之公法的權利爲理由，而提起之行政訴訟是。至其他行政訴訟，則由行政法院受理之。（見奧憲法第一二九條以下）竊意此項規定雖爲一般憲法所不及，然於憲法法院外，仍容行政法院之存在，猶有未妥，其故有五：

甲、嚴格言之，凡行政處分之侵犯人民合法之權利，大都皆直接或間接違背憲法之規定。人民提起行政訴訟者，幾均可以侵犯憲法所保障之權利爲理由，良以人民之權利，大都皆可歸入憲法所保障之基本權利之範圍。此種權利，依憲法之規定，政府或絕對不得侵犯，或僅得

依法限制之。行政處分之侵犯此類權利者，如無法律之根據，則亦必同時爲憲法所不許。故行政訴訟，實爲保障憲法實施之一種方法。應完全由保障憲法之機關管轄，以一事權，而專責任。

乙、公務員對於行政處分以侵犯其職務上之公法的權利爲理由所提起之行政訴訟，既亦可由憲法受理，則行政法院所受理之事件範圍益狹。爲審理極少數之案件而設憲法法院，未免不經濟。

丙、行政處分之是否違背憲法，或普通法律，實際上甚難決定。若將行政訴訟分爲二種，由二種不同之機關分別受理，則管轄錯誤之事，勢必時有所見，以普通之人民處此情形之下，必大感困難。夫制度之設，重在便民，非所以難民。是爲便民起見，吳憲之規定，有修改之必要也。

丁、行政訴訟往往與政府各機關之行政行爲皆有關係。欲期其裁判之易於執行，應由地位極高之法院受理。行政法院之地位與普通法院相等，其裁判每難執行。若改由憲法法院受理，則可免此弊。

戊、若在五權憲法之制度下，則行政法院必屬諸司法院無疑。是其他各院之行政行爲，皆

可由司法院決定其違法與否矣。司法院之地位，必以是而高出於其他各院。未免有損五權之均衡。

是以本案將與制略予變更，以行政訴訟之受理權完全屬諸國事法院，至統一解釋行政法令之權，與行政訴訟有連帶關係。行政訴訟既由國事法院受理，則行政法令自以由該法院解釋爲宜。

（六）懲戒公務員　公務員之懲戒，卽所以直接或間接保障憲法。依照與憲第一四二條及第一四三條屬諸憲法法院之管轄。故本案亦爲類似之規定。

（七）移送負刑事責任之被懲戒人於普通法院　此爲附屬於懲戒權之職權。蓋所以使應受刑事處分者，不致漏網也。

（八）處理其他直接或間接違背憲法而非普通法院所得解決之政治事件　此類事件之所以列入國事法院之管轄範圍者，其目的在使其他漏舉之違憲事件均有相當制裁也。

一、國事法院之組織　國事法院之威權如何，全視其組織之良否而定。德國之國務法庭，與國之憲法法院，及西班牙之憲法保障法院，其組織皆與其他法院不同。法官產生之方法旣逈異尋常，

卽其分配之標準亦較爲複雜。蓋所以別於一般法院，而提高其地位也。國事法院旣取法乎德、奧、西等國之國務法庭，憲法法院，或憲法保障法院，其組織之應有以別於普通法院，實彰彰明甚，故本案設左列之標準：

（一）國事法院之評事，除過半數由國民大會直接選擧外，其餘由國民政府五院各推二以上之候選人提請國民大會選擧之。 評事由國民大會選擧，所以提高其地位。惟國事法院所管轄之事件，每與政府之政策有關。國事法院之評事，如全由國民大會直接選擧，當其執行職務時，每以不知政府之困難而干涉過當。故爲謀調劑起見，規定其中少數人由國民政府推出候選人提請國民大會選擧之。（第二百〇五條）

（二）國事法院之評事，限於專門研究法律政治或經濟而有心得者， 國事法院所解決之事件，皆關於法律政治或經濟。故其評事，應限於對於此三項科學有研究之專家。（第二百〇六條）

（三）評事中研究法律者，至少應占五分之二。研究政治及經濟者，至少應各占五分之一。

國事法院所解決之事件，屬於法律者多，而關於政治經濟者少，故研究法律者，應占多數。（第二百〇七條）

（四）國事法院之院長及副院長，由各評事互選之。　國事法院院長及副院長，由各評事互選，所以使院長副院長與評事之平地位等，而引起各評事對於院務之負責觀念（第二百〇八條。）

二、國事法院評事之保障　此可分二點言之：

（一）職位之保障　第二百〇九條規定國事法院之評事非經國民大會過半數代表之列席，列席三分之二之贊同，不得罷免之。蓋所以預防罷免權之濫用也。又第二百十條嚴定國事法院之評事受彈劾懲戒之條件及其結果。亦所以昭愼重也。

（二）身體自由之保障　第二百十一條及第二百十二條所定逮捕或監禁國事法院評事之條件，較諸關於其他人者為嚴。皆所以特別保障其身體之安全，而不使其職務受影響也。

三、國事法院決定及解釋之效力　國事法院決定及解釋之效力，關係國事法院本身之地位

者至大。在憲法上有規定之必要。故設第二百〇三條以明定其拘束力及於普通法院。惟國事法院所解釋之行政法令，其效力本與普通法令相等。其解釋之效力，不應超越於普通法令。故遇二者有衝突時，應由國事法院與最高法院互相討論，以求統一。（第二百〇四條）

四、國事法院決定及命令之執行　國事法院之決定及命令能否收效，全視其有無執行之方法而定。故憲法上關於其執行方法不可無適當之規定。爰略仿奧國憲法第一四六條之例，設第二一三條之規定。

（註一）憲委會第十三次會議孫委員長的說明。

第十六章　憲草初稿試擬稿的特色

自從吳副委員長經熊於六月初以個人名義布露憲草初稿試擬稿於報章徵求國人的批評以後，批評之作不一而足。有見於各報章的，有見於各雜誌的，有於專書的。意見之紛歧，思想之繁賾，可謂甚矣。吾人讀各方之批評，對於其動機、其立場，不難分析。其一，則爲立於破壞的地位的。此中有主張立法院乃政府機關，不應負起草憲法的責任，須組織超然獨立的機關起草，交由名副其實的國民大會批准，並積極阻止國民黨制定黨國的憲法的。（註一）此中又有主張一人之精力有限，憲法絕不能由一人主稿，應集全國憲法專家於一堂從事起草的。以上二派的主張，皆屬不贊成現在的起草辦法，而主張根本推翻牠的。所以均可稱爲破壞的批評。前一種批評，因爲不知由立法院起草憲法，乃根據去歲三中全會的議決案而三中全會的決議，則又是根據建國大綱的規定而來的。或知之，而因黨派不同，主義各異，故根本不贊成建國大綱的制憲辦法。夫黨既不同，則主張自異，主

賬既異，則自難與計較。若夫後者之主張應由多數專家起草，不應由一人包辦，則是不知立法的原理了，因爲法律的良窳繫於法律的內容。批評法律的良窳應就法律的內容如何而批評之，不宜以立法的手續作批評的主要對象。苟法律的內容爲妥善，則雖由一人的手筆而成，亦無甚關係。反之，苟憲法的內容爲不妥善，則雖由超然獨立的機關起草，恐亦無當。從前日本明治所頒布的憲法，乃由伊藤博文一人主稿，然而行之已數十年。歐戰後，德國所頒布的憲法，乃由內務總長柏來斯(Preuss)一人起草，然而也已實行十餘年了。凡讀過美國憲法史的人，大概都知道麥迪生(Madison)爲美憲的主要設計人，而憲法上的文字則由莫利士(Governor Morris)一人所完成，然而也行了一百四十多年了。可見憲法由一人起草，未見其不可。況這次所發表的，不過是初稿的試擬稿，將來尚有再稿。且制定頒布之權，最後仍操之國民大會。其二，則爲乘機出風頭者。社會中原有許多無聊文人，飽食終日，無所事事，無時不尋求機會攻擊他人，批評他人，以爲貶抑他人，便可藉以提高自己聲價。這種人的批評，可以一笑置之。其三則爲學者之批評。此派之批評，其立場則爲學術之研究，或則根據邏輯的法則，或則根據國情，或則根據世界大勢，或則根據憲法學的原理，爲建設的批

評，其動機純潔，有足多者。其四，則為國民之自由發表意見。憲法乃國家的根本大法，凡屬國民莫不受其支配。負責任的國民，則深感憲法規定之善否，直接影響其己身之利害。所以對於不滿意的地方，本諸利害的立場，或本諸謀國家福利的旨趣，而盡量批評。這是民主國家中國民應有的責任。所以這種批評，應為吾人所歡迎。

至於各方批評之內容，非本書篇幅所能一一詳述。茲述試擬稿特色中之犖犖者如下：

一、標明主義

歐戰後的政治思潮，大體言之，不外四種。其一即以維持資本主義為實，而以民主主義為名，如英、美兩國的民主主義是也。其二，即以霸道的方法，維持資本主義及統治階級的利益，如意、德兩國的法西斯蒂主義是也。其三，即以霸道的方法，謀達共產的社會，如蘇俄的共產主義是也。其四即以王道的方法謀達天下為公之鵠的者，即中國之三民主義是也。因為有此四種不同之政治思潮，於是有四種主義不同的憲法。辦理國家的事務，不可不有一定的主義，以作指針，否則如盲人騎瞎馬，夜半臨深池，實在是一樁極危險的事體。現在使我們中國能夠於國際上巍然獨立，有立國的立場

的就是三民主義。試擬稿把三民主義冠於國體之上，在中國是創例，而且是試擬稿全部最關緊要的一條，實在不啻畫龍點睛。凡眞心爲民族爭人格，爭光榮的人們，未有不以全力擁護的。但是有一些人對於憲法內容不免有種種誤會，其中最大的一種誤會，就是不明瞭現在起草的憲法，是根據總理倡導革命的歷史與革命主義而產生的。外間批評試擬稿內容的人，沒有明白這個基本觀點，對於「中華民國爲三民主義共和國」一條表示反對，以爲三民主義是國民黨的三民主義，規定中華民國爲三民主義共和國，豈不是要使中華民國成爲國民黨的國家嗎？中華民國憲法，若根據於三民主義來制定，豈不是成爲國民黨的憲法嗎？外間最大的反對議論，大概是如此。這種見解，完全是不明瞭憲法的精神。現在我們試問中國的革命歷史，從什麼人創造的呢？當然這是舉世週知的事，是我們總理發起創導的。再問中國革命運動，革命力量，以及革命事業怎樣告成功的呢？那也不用細說，就是總理集合國內各革命同志組織革命黨來領導奮鬪，然後得來的。而總理此種革命運動的立足點，與本黨所抱的主義主張是什麼？根據遺教的昭示，就是三民主義。所以總理在講演三民主義時，第一句就說三民主義是救國主義。就這一點歷史看來，我們的憲法，當然是三民主義

的憲法。我們的中華民國，當然也是建立在三民主義之下的。我們可以說，假設當年沒有總理倡導革命，推翻滿清，一定不會有中華民國的建立，所以中華民國的產生，是由於奉行三民主義的革命黨努力奮鬬的結果而來的。那末這個中華民國當然是以三民主義建國的。離了三民主義，是不能造成中華民國的。沒有中華民國，更從何談到憲法呢？（註二）

二、保存領土之完整

中國因積弱的原故，屢遭强鄰的侵略；國土因以日蹙，東北四省已爲强敵以武力佔據，所以「領土完整」的問題，在他國可不能成問題，然在中國則成爲目前最關重要的問題。試擬稿有見及此，所以關於保存領土的完整，詳爲規定。該稿所擬維持領土完整的方法有三：一爲政府對於國外之侵略强權，應抵禦之。（試擬稿第十條）一爲對於他國以武力侵佔中華民國之土地，不得以媾和或訂立和平條約割讓之。（第十一條）一爲中華民國之領土，非經國民大會議決，不得變更。（第六條）査各國憲法向無規定禁止以媾和或訂立和平條約而割讓土地之條文的。試擬稿蓋感於東北四省之被强敵佔據，深恐賣國之徒，與敵訂立割讓領土之條約，故設此種規定。這是完全爲應付

目前局勢之規定。其所以有第十條之規定，蓋感於因不抵抗而失東北。凡此規定，足以反映全國人之輿論。

三、注意國際的新趨勢

歐戰前的列國憲法，很少有涉及國際關係的條文的。但歐戰後的新憲法，幾無不有此類之規定了。試擬稿對此頗加注意。茲就其中關於國際關係之條文分別述之。

一、爲保障國際法規則之效力　查列國憲法保障國際法規則效力的規定，共有三種：一種爲美國憲法的規定。美國憲法僅承認某一部分國際法規則爲國內法，即承認國際條約（協定的國際法規則）與國內法有同等效力，一種則爲歐戰後德、奧、愛斯多尼、西班牙諸國的憲法規定。德國憲法第四條規定：「國際上公認之規章，德意志認爲聯邦法律之一部，有制裁之力。」奧憲第九條規定：「一般承認之國際法規，視爲聯邦法律之一部。」愛斯多尼憲法第四條規定「……世界公認國際法之普通規則，視爲愛斯多尼法律之一部，」西班牙憲法第七條規定「西班牙國家尊重國際法之通則。並以之編入於其國之制定法。」這幾國的憲法，都是無條件的承認世界所公認的一

般國際法規則構成國內法的一部分。而具有相同的拘束力；第三種就是試擬稿所採的辦法。牠既不採取美憲的辦法，而僅承認條約爲與國內法有同等效力。又不採取德、奧諸國憲法的辦法而無條件的承認普遍所公認的國際法規則與國內法有同等效力。牠是採取一種折衷的制度。試擬稿第十四條規定「國際法上公認之規章凡不背憲法之精神者，視與中華民國法律有同等之效力。」這個規定所承認國際法規章的範圍，比美國所承認者爲廣，因爲不僅限於條約。但又比德、奧憲法所承認者爲狹，因爲是有條件的承認。卽凡不背中國憲法的精神之國際法規章，始承認爲有國內法的效力；並非承認凡屬國際法上公認之一切規章皆有國內法的效力。這是試擬稿的創見。

二、爲否認祕密條約。歐戰前的列國憲法，差不多可說沒有一個是否認祕密條約的。因爲這個原故，列强爲侵略弱國，或爲彼此應付起見，締結了許多密約，卒之引起了世界的大戰。所以祕密條約，實在是世界和平的大障礙。國際聯盟章約前文及第十八條皆否認祕密條約。歐戰後列國憲法因遵守國際聯盟規章而否認祕密條約的，爲希臘及西班牙的憲法。按希臘憲法第八十二條之規定：「無論如何，條約上之祕密條款，不能變更同條約上之非祕密條款。」西班牙憲法第七十六條

規定：「祕密條約及協定，以及任何條約或協定之祕密條款，無拘束人民之效力。」試擬稿有見及此，故於第十二條爲如下之規定：「祕密條約爲民族主義所不容，應認爲無效。」此條倘能施行，則想藉祕密條約作賣國的勾當的人們，當無所施其技倆了。這豈不是大有造於國家？所以這條規定，是爲維持民族生存所應有的。

三、爲規定締結條約之基本原則　我國從前的根本大法，既不否認祕密條約，又不規定締結條約的原則，致使昏瞶的政府，得與列國訂立許多的不平等條約，到現在人民費了九牛二虎之氣力，還不能廢除這些條約，痛定思痛，懲前毖後，我們現在不應再吃這種虧了。試擬稿有見及此，所以於第十三條規定：「中華民國與各友邦締結條約，應基於國際平等互尊主權之原則。其有違反此原則者，應設法修改或廢除之。」一方面使日後之與外國締結條約，知遵守平等之原則，不致再締結損己以利人之條約。一方面使國人對於已往的不平等條約，努力設法廢除之。

四、維持家庭制度

歐、美、的社會組織，是以個人爲單位。而中國的社會組織，則以家庭爲單位。但是現在的歐風美

兩捨地而來搖動了中國家庭的固有組織。關切世道人心的人們，心焉憂之。試擬稿對此深為注意，故一方面規定婚姻應受國家之保護。（試擬稿第十七條第一項）一方面規定男女兩性應本平等互助之精神，共謀家庭之幸福。（第十七條第二項），一方面規定婦女在生產前後應由國家按其家庭環境，身體狀況，予以相當之保護。（第十八條）一方面規定為父母者，於子女之德、智、體三育應注意之。（第二十一條）一方面規定：孝敬父母乃中華民族固有之美德，為子女者應遵守之。中國的家庭制度，是否有害於國族之構成，孝敬父母之規定，是否應列入憲法，應當別論。惟試擬稿對於家庭制度之維持，深切注意，則為昭然若揭。

五、注意財政之監督

現在中國政治最顯著的惡現象，恐怕要算官吏的貪汚了。要澄清政治，首先要提倡廉潔，厲行財政之監督。試擬稿有見及此，所以於民權編之中，特闢一章，專列財政及財政監督之規定。按試擬稿之規定，除設立獨立行使監察權之審計機關，以掌理執行預算及其他財務事項之事前審計，事後審計，及稽察事務而外（第一百一十九條，第一百六十六條）尚規定人民有依法律監督財政

之權（第三十六條），及人民對於該管各級政府之財政簿據，得依法納費請求閱覽。除關於軍事祕密或外交祕密外，各級政府機關不得拒絕之。這樣的規定，不特是中國以前所頒布的各個根本法所未有，卽在外國的憲法，也是罕見的。這不得不算是一種創作。這種辦法果能實行，對於吏治之廉潔，當有很多的裨補。

六、注意僑務

我國過去的政府，因爲太庸懦，太昏瞶，對於移居海外的華僑，毫不注意，致使華僑往往受外人之凌辱。華僑因謀生之故，不惜別家鄉，遠父母，乃受外人種種虐待，至屬痛心。美國號稱文明之邦，然吾人讀其外交案件，見其暴民舉動（Mob violence）橫加於我華僑的，不一而足。墨西哥最近且有驅逐華僑之舉。吾人若回憶歷次國家所發生的緊急事故，以及歷次之革命運動，便知華僑之熱心爲國，實駕國內人士而上之。要之華僑於國家之前途，實佔極重要之地位，倘對於華僑之利害，如秦、越人之視肥瘠，漠不介意，將何以慰華僑於海外？試擬稿有見及此，故主張：僑居國外之中華民族，應由國家按其情形保護並扶植之（第十六條）此外對於華僑之教育，又主張應予獎勵及補助。（第

一百九十五條）此等辦法，果能實施，則其增進華僑之幸福，當非淺鮮。

七、注意憲法的保障

民國成立以來，曾數次頒布國家根本大法。然而人民未嘗一日享受過憲政的幸福。這固然是因軍閥專橫，任意蹂躪法令，然而過去的根本法，規定未見妥善，制憲者，未嘗注意到保障憲法之規定，致毀法違憲者有隙可乘，實在不能辭其咎。試擬稿有見及此，故殿以憲法之保障一篇。按此篇之規定，是以國事法院負起保障憲法尊嚴之責任。而國事法院保障憲法之職權爲（一）審查違憲之法令，並宣告其無效（第二百零二條第二項），（二）處分違憲之行爲（第二百零二條第三項）。除此而外，第二百十四條規定違憲罰法另行詳定。查列國憲法已有規定專設憲法法院的例如奧國憲法第六章第二節有憲法裁判所之設置。然而在中國，則不得不算是創舉了（註三）

（註一） 汪馥炎，立法院起草憲法之根本疑問，見民國憲法問題（民治協會叢書第一種）

（註二） 立法院孫院長於二十二年七月在國府報告「憲法的精神」

（註三） 黄公覺，吳氏憲草初稿的特色，（見社會建設雜誌第一卷第四、五期合刊）

第十七章　主稿人的審查會議(一)總綱

自從吳副委員長經熊發表他的憲草初稿試擬稿之後，孫委員長即指定主稿委員七人，就試擬稿從事審查。由孫委員長作主席，各主稿人都爲審查員，就是傅委員秉常，焦委員易堂，陳委員肇英，吳委員尚鷹，馬委員寅初。除主稿人外，還有特請列席審查的，就是林委員彬，史委員尚寬，陳委員長蘅，衞委員挺生。主稿人等自奉委員長指定之後，於二十二年八月三十一日起，開第一次審查會，至二十二年十一月十六日止，共計開審查會十六次。審查時係根據吳副委員長的試擬稿。後來認爲根據一種稿件討論，恐有欠缺的地方，所以同時參考陳委員肇英，陳委員長蘅，及張副委員長知本的稿件，並充分採取外邊各界所來的意見。(註一)審查會的審查程序，就是以吳副委員長的試擬稿作底本，順序逐條審查。至審查會如與大會所決定的要點有出入時，是否應先開一次大會，由大會賦權審查，則發生兩種意見。其主張須先由大會授權者，則說：吳副委員長所擬的憲法初稿，全

是本着以前憲法大會所決定的各種要點作成的。不過現在覺得以前大會的決定的要點，有許多地方窒礙難行，自從吳副委員長擬稿布露後，各方面批評很也有好的批評，也有壞的批評。批評有理由的，爲容納各方好的意見起見，在審查的時候，應該予以相當的採納。而容納各方面意見及審查會的意見，既與大會決定的要點有出入時，自應先開一次大會，以便將修改及變更要點之權，由大會賦予審查會，審查會纔能開始審查一切。(註二) 其主張可無須由大會授權者，則說：如果要使大會授權修改，審查纔可以開始審查，則事實上恐怕很難辦得到。現在我們覺得某條規定的不好，我們就可以修改，等到將來作報告時，說明一下子也就成了。若一定須讓大會授權與我們，法律上固然是很合手續的，但在事實上恐怕發生了枝節。我們現在就爲修改，並不違法。因將大會議決的要點變更，報告時可特別聲敍理由。而最後決定之權，仍然操諸大會。這是沒有什麼的。(註三) 結果經決議無須經大會賦權修改，遂開始逐條討論。至分章編制的問題，等審查後再行研究。

吳稿的第一、二、三條，均照原案通過。第四條議決刪去「出生」二字。因出生乃是地方關係。並無問題可言，而且出生問題，民法上已有規定。(註四) 第五、六兩條，經議決合併修正如下。

一中華民國之領土，爲江蘇、安徽、江西、浙江、湖北、湖南、福建、河北、山東、河南、山西、陝西、甘肅、四川、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、新疆、熱河、綏遠、察哈爾、寧夏、青海、西康二十八省及蒙古、西藏所包括之疆域。

中華民國領土，非經國民大會議決，不得變更。

行政區域及區域名稱之變更，以法律爲之。」（註五）

此條按吳稿原案，是採概括主義。據吳副委員長說，他本來是贊成列舉主義，不過大多數以爲應採概括主義，爲服從大多數意思起見，纔如此擬定的。（註六）在審查會中，發生兩種意見，一種意見是主張採概括主義的。其理由是說：現在若將各省一一列舉，將來如縮小省區，則行政區域變更，自與憲法上所列舉者不同。如將江蘇畫爲兩三省，一省是江蘇，一省是某省，而憲法上只有江蘇，此時將如何？又如江蘇是行政區，分爲數省，領土雖未變更，但多出之省分，憲法上沒有，若以行政區合起來就是領土，實際上恐怕是不符的。（註七）但另一種意見，則主張採列舉主義。其理由是說：因爲我國九一八事變以來，東北四省相繼淪陷，在憲法應該明定東北四省爲我國領土，以便爲將來收

復失地之一種反證。況將各省一一列舉，使人人一目了然，中國領土究有若干省分。如只採概括的規定，到底有多少省，人家是不清楚的。(註八)且領土變更，與行政區域變更不同。行政區變更而領土則不變更。所以如果江蘇分爲江蘇、江南、江北等省，實際上領土仍然是一樣的。假使行政區縮小，或者廢省改郡，此種變更，將來一定要根據法律的。如將來的江蘇分爲江南、江北等省，與憲法上所列舉的並不衝突。因疆界畫分，是領土變更，至國內行政區縮小，並不是領土變更。(註九)

原案第七、八條照原案通過。原案第九條，經議決刪去。其理由是說本條規定重複，因爲第四條已經規定。(註十)又說若有本條之規定，則本來沒有區別的，倒有了區別。(註十一)但吳副委員長經熊則說本條不可刪去，因第四條乃以個人爲單位，此則以民族爲單位，

原案第十、十一、十二、十三、十四各條的理由，實因我國處强鄰壓迫之時，關於國家民族之保護，不如在憲法明白規定，外則可以杜防强鄰啓覬覦之心，而國內也可以提防升官發財之機會。所以這幾條不可抹煞。但是審查委員多以這幾條是屬外交政策的規定，外交政策是千變萬化，可以隨時變遷，不宜於憲法上爲固定之規定，所以議決刪去。(註十二)

原案第十五、十六兩條，亦經議決删去。原案第十七、十八、十九、二十、二十一各條，亦均議決删去。其理由是說在事實上辦不到。以辦不到的事項規定於憲法，是不妥的。（註十三）

原案第二十二條則議決保留，歸入「國民教育」章內。本章所述，是主稿人審查會第一次會議的結果。

（註一）憲委會第十三次會議速記錄，吳副委員長的報告。
（註二）憲委會初稿主稿人第一次會議速記錄，陳委員肇英的意見。
（註三）憲委會初稿主稿人第一次會議速記錄，吳副委員長的意見。
（註四）憲委會初稿主稿人第一次會議速記錄，吳委員尚鷹，傅委員秉常的意見。
（註五）憲委會初稿主稿人第一次會議議事錄。
（註六）憲委會初稿主稿人第一次會議速記錄，吳副委員長的說明。
（註七）憲委會初稿主稿人第一次會議速記錄，傅委員秉常的意見。
（註八）憲委會初稿主稿人第一次會議速記錄，陳委員肇英的意見。
（註九）憲委會初稿主稿人第一次會議速記錄，孫委員長的意見。
（註十）憲委會初稿主稿人第一次會議速記錄，焦委員易堂的意見。

（註十一）憲委會初稿主稿人第一次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註十二）憲委會主稿人審查會第一次會議速記錄。

（註十三）憲委會主稿人第一次會議速記錄。

第十八章　主稿人的審查會議(二)人民的權利義務

在憲委會主稿人第二次會議（二十二年九月一日）的時候，是討論吳稿民權篇各條。

對於原案第二十三條，審查委員有兩種意見。第一種意見，是主張選舉權與被選權應分列的。其理由是說：選舉權似乎看不出包括被選舉權。民國十九年的約法，是把牠分開的。原文是「一人民依法律有選舉及被選之權，一、人民依法律有複決、創制、罷免之權。」因為選舉有兩方面，複決、創制、罷免都只一方面，普通是分開的。民國十七年的憲法，也是如此。我們或者也可照這樣分開來。（註一）第二種意見則說選舉權包括被選舉權。其理由是說：如果加上被選舉權，則恐怕好像有五權了。而且「行使」兩字放在被選舉上面是難講得通的。（註二）而且選舉權也可以包括被選舉權的。像總理的建國大綱裏面列舉的四權，其選舉權當然包含選舉權。（註三）討論之後，經議決修改為「人民依法律有選舉、被選舉、罷免、創制、複決之權。」

原案第二十四條第一項第三項照原文通過。惟第二項則修改爲「人民因犯罪嫌疑被逮捕、拘禁者，執行機關至遲應於二十四小時內將執行原因告知其本人及其親屬，并移送於該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審」第四項則删去。(註四)

第二十五、二十六、二十七、二十八各條照原案通過。第二十九條則修改爲「人民有祕密通訊之自由，非依法律，不得停止或限制之。」其所以將「通信通電」改爲「通訊」者，則因「通電」不能包括電話。如改爲通訊，意義上比較廣一些。

第三十條照原案通過。第三十一條則修改爲「人民有信仰宗教之自由，非依法律，不得限制之。」第三十二、三十三兩條則合併修改爲「人民之財產，非依法律，不得徵用、徵收、查封、或沒收。」

對於第三十四條第一項，吳副委員長覺得原案用列舉方法不大好，因爲列舉起來，總是列舉不完的，所以主張改用概括，改爲「人民有依法請願、訴願，及提起訴訟之權。」(註五)後議決修改爲「人民有依法請願、訴願及訴訟之權。」對於第二項「國家爲扶助人民伸張正義起見，得設法律專員指導訴訟程序，及出庭辯護。」原案所以有此項規定，則因中國國民程度淺，法律知識低，對於

訴訟的事情，都不明白怎樣去辦，大都又是限於經濟，請不起律師，所以應當由國家設立公家的法律專員，義務擔任指導人民的訴訟程序及出庭辯護等事情。專員的資格，則由律師中甄別出來。至於說這個現在訴訟裏面已經有了，無需再設。則殊不知訴訟裏面所有的，祇限於刑事被告犯二等有期徒刑的，那末指定義務律師來辯護，在二等有期徒刑以下的不指定律師辯護的。但是有許多事情寃屈起來，無論罪的大小，就是三個月的拘役，也是很不應該的。所以訴訟裏面的辦法，和這個法律專員是有點不同的。（註六）然而審查委員中有主張不要此項的。其理由是說：從前的公事辯護人，在事實上很少出力出庭辯護。因為是義務的，所以無非是冠冕堂皇的說幾句，對於實際方面很少效力。中國民知幼稚，多設一個機關，也許發生誤會。所以特定專員，似可不必。而且由國家擔任費用，是否可無問題，亦是疑問。（註七）又說：這個問題是屬於司法裏頭要改革的一個問題。憲法是根本大法，拿司法改革問題中的一個問題放在憲法裏，似乎不大好。（註八）討論結果，此項刪去，第三項亦刪。

第三十五條照原案通過。第三十六條、第三十七條及第三十九條，均議決刪去。第三十八條，則

議決保留。在審查會第三次會議之時，經議決修正爲「本章前列各條所稱停止或限制人民自由或權利之法律，以維持社會秩序，公共利益或避免緊急危難者爲限。」

第四十條，照原案通過。第四十一條，則修改爲「人民有依法律服兵役及工役之義務。」第四十二條第一項照原案通過。第二項則議決删去。

（註一）憲委會主稿人第二次會議傅委員秉常的意見。

（註二）憲委會主稿人第二次會議陳委員肇英的意見。

（註三）憲委會主稿人第二次會議孫委員長的說明。

（註四）憲委會主稿人第二次會議議事錄。

（註五）憲委會主稿人第二次會議速記錄。

（註六）憲委會主稿人第二次會議速記錄，吳副委員長的說明。

（註七）憲委會主稿人第二次會議速記錄，林委員彬的意見。

（註八）憲委會主稿人第二次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

第十九章 主稿人的審查會議(三)國民大會

在憲委會主稿人第三次會議(二十二年九月二日)所討論的問題，是國民大會。首先對於國民大會作大體之討論。國民大會的性質是什麼？這是先決的問題。把這個問題先解決了，然後纔能對於國民大會章逐條審查下去。據吳副委員長說：國民大會應該祇是靜的機關，不是動的機關，所以牠的權限，應限於四權之行使。國民大會祇是產生政府，罷免政府的機關。因爲在總理遺敎上，權與能分得很清楚。國民大會應該是權的機關，不是能的機關。(註一) 據孫委員長說：「國民大會就等於本黨的全國代表大會的地位。現在訓政時期，治權是由黨產生的國民政府行使。政權由全國代表大會行政。將來憲法頒布以後，政府不再由黨產生。變轉一下，全國代表大會改爲國民大會，爲國民全體對於國家行使政權的總機關，也就是國家最高權力機關。當然不是治權機關。自己不發號施令，並且須先召集一次組織政府。不過現在有一點值得要研究的，就是黨的全國代表大會開會

後要產生中央執行委員會，由中央執行委員會產生政府。同時中央執行委員會有常設機關。將來國民大會有無這種等於中央執行委員會的組織，這是要研究的，原來黨的組織是採俄國共產黨的辦法，所以政府的組織，也有一部分採用蘇俄的制度。如政治會議就等於蘇維埃的中央執行委員會。將來訓政告終，國民政府頭上是國民大會。但牠不是常開的，究竟我們是否仍採用這種制度，抑或因國民大會產生政府，在國民大會閉會期中，就完全委託於政府。這是值得要研究的。」（註二）至於國民大會代表的性質如何，孫委員說明之如下：總理說，每縣出一個代表，組織國民大會，似乎就是以黨的組織作例。黨的全國代表大會集會期間，行使最高權。會期過後，代表職務終了，回去仍各為黨員一分子。國民大會的代表開會時，代表人民行使政權，閉會回去之後，還是一個人民。（註三）

說到這裏，委員中有發生疑問的。其第一種疑問，就是於國民大會閉會期，罷免權如何行使之問題。其發生疑問的說：「在事實上，如果國民大會閉會後，其代表回去，就算完了事，而由國民大會所選出的政府官吏，任期多係三年，如有不稱職時，其能權如何行使，豈不是祇有選舉的時候，可以來行使選舉權、而能免權及創制權、複決權，都無法行使了嗎？所以本席想將來如是在省有省民大

會，在總理遺教裏，並無這個名目，而事實上國民大會之外，省有省民大會，縣有縣民大會，則一年之中，人民對於選舉，就忙不清了。所以本席的意思，國民大會的代表，於閉會後，回去就回到省裏，算是中央派到省去監督省的。各省亦無須再有省民大會。國民大會閉會後，其代表散在各省，仍可隨時行使四權。這種不知是否可行，仍須設法救濟。按中華民國之主權，屬於人民全體。主權包括政權與治權。國民大會就是代表全體人民支配主權之行使的。就是支配主權的機關。五院是行使主權的機關，這樣說法，不知是否有當。」（註四）孫院長對此之解答是說：在實際上，國民大會每三年召集一次，每次從新選舉，可以免除許多弊害。至於罷免權的行使，假如國民大會選舉的人員有不稱職，每三年選舉一次，即如大總統到次屆改選的時候，不能當選，也就是等於罷免，則是每三年對於罷免權，總可以行使的。（註五）但還有一種疑問，就是說，在事實上五院制度爲世界各國制度所未有。假設國民大會閉會後，職權即算終了，如遇有兩院爭執不能解決的，例如行政院提出之預算案，立法院不予通過，應該由何種機關爲之作最後的解決呢？（註六）孫委員長對此的解答是說：這一層，似乎可以給總統一個權，例如立法院與行政院有這樣的衝突，行政院長辭職，由總統另找行政院長。

新行政院長提出的新預算案，立法院對於新行政院長相信，當然予以通過，如仍不通過，此時總統如認爲係立法院的主張不對，有意搗亂，就可以召集國民大會改選立法委會。看國民大會對於此項要求接受與否。如果國民大會不接受總統的請求，而維持立法院的主張，則總統辭職。這樣辦法，也就等於議會政治的國家非解散國會，卽內閣辭職的辦法。（註七）再者，事實上國民大會在開會期間，並不是祇有選擧一件事，乃是四權同時都可以行使的，例如到每屆三年開會時，對法律案立法院沒有提出來的，牠可以提出來，或定出原則，交立法院或把整個的法律修改一部分。這不是行使創制權嗎？對於現行的某種法律認爲不良，決定取銷，這不是行使複決權嗎？所以對於四權，每次開會，是都可以行使的。不過就是三年當中對於罷免權不能隨時行使，但罷免權如過於容易行使，也是不甚妥當的。（註八）

關於國民大會，還有一個問題要研究的，就是國民大會閉會期間要用甚麼東西代替牠。在黨裏是中央執行委員會。俄國也是這個樣子我們應該用什麼東西去代替牠呢？這是孫委員長提出的問題。（註九）關於此問題，委員中的第一種意見，是說如不設國民委員會，則可把職權付託於國

務會議，由國民大會選幾個人加入。(註十)第二種意見，則以為在國民大會閉會後，就把職權完全託之政府，這樣恐怕連議會制度都不如。所以主張於國民大會閉會期間，留一個執行委員會，把他的職權限制一下。召集臨時會的權，或可付予總統。留一個執行委員會解決院與院間的爭執，與其牠政治上重大的事情，或者不至有多大的毛病。不然，若在國民大會閉會期間完全付託總統，其流弊為容易發生專制獨裁的毛病，而引起革命。與其這樣，莫如由國民大會選留九人或十五人，把職權加以限制，使他不能隨時行使監督權，或者比較好一點。(註十一)大體討論完畢之後，遂進行逐條討論。

按吳稿國民大會一章頭一條，就是第四十三條。這條係關於組織的規定。孫委員長的意思，覺得對於國民大會的性質，應予說明，所以主張加一條，文為「中華民國國民大會為代表人民全體行使政權最高機關。」在討論之時，覺得「政權」祇是四權，委員中有主張改為「為代表人民全體，行使政權及最高權力機關。」因為修改憲法等，光是「政權」二字似未能包括，後議決改為「中華民國國民大會為代表人民全體最高機關之機關。」(註十二)

關於原案第四十三條委員中發生問題的，就是此項選擧以縣爲單位而縣以一百萬人選出代表一個，市爲甚麽每三十萬人就是選出一個呢？（註十三）孫委員長對此的解釋是說：這一層有相當的理由的，因爲市都是經濟中心。在經濟上，文化上，牠的地位比縣總是高的且在實際上都市裏的人才，也比縣裏多些。（註十四）委員中所發生的另一問題，就是華僑要不要有代表？（註十五）對於這問題，審查會覺得華僑對於國內革命盡力很多，不應漠視。而且中國有特殊的情形，現在國民政府也還有僑務委員會，華僑招待所等設置。從前國會議員的選擧，也是有華僑的。所以於本條加上第三項「僑居國外之中華民國人民選擧代表，其名額以法律定之。」

第四十四條照原案通過。第四十五條照原案通過，惟加一項爲「但現任公務員不得當選爲國民大會代表。」第四十六條經議決與第五十七條歸併爲一條，改爲「國民代表大會之選擧法及組織法，另以法律定之。」并擺在後邊。第四十八條和第五十條合併修改爲「國民代表大會每三年召集一次。其會期以一個月爲限。國民大會代表之職務，於閉會之日終了。」第四十九條議決删去。

原案第五十一條第一款照原案通過。第二款删去。第三款改爲「創制立法原則，」因爲如照

原文，則似乎是法律案的最終決定權在立法院了。第四款改為「複決法律。」第五款改為「制定及修正憲法。」第六款刪去。第七款改為「收受政府之報告。」因為在國民黨的全國代表大會有中央執行委員會，未了事件，閉會後，可以移交下去。國民大會是沒有的。恐怕沒有工夫審核這種報告。第八款照原案通過。第九、十兩款均刪去。第二項亦刪去。(註十六)第五十二條至五十四條均議決刪去。第五十五條照原案通過。第五十六條刪去「內亂犯或外患犯」七字。關於國民大會一章，議定應編在「中央政制」裏頭。這是主稿人第三次審查會的結果。

在主稿人第四次審查會的時候，陳委員肇英覺得上次會議通過在第四十五條後加一項但書「但現任公務員不得當選為國民大會代表」，還有問題，因為現在在黨有歷史的人，差不多全是公務員，若規定公務員不能為國民大會代表，則要當選代表自須在選舉四五個月前就得辭職，甚為不便。(註十七)而且就理論上來說，國民大會的資格，也不能限制，因為當公務員不能說就把他的代表資格犧牲了。(註十八)結果議決將此項刪去。

關於五院院長之產生問題，在審查會中發生長久的辯論。一種意見是主張立法、監察兩院院

長由國民大會選舉。其持論是「第五十一條國民大會的職權第一項，以前決定的是「選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長。」本席以爲這種規定，是把立法院、監察院兩院長由委員自己選出，也沒什麼。不過，試問院長與委員的待遇一樣不一樣。就以以前國會來說，國會中的議長可對全院主持一切，自與議員的待遇不同。本席以爲將來立法、監察院院長應否與其他三院相同，是要研究的。若此兩院院長的選舉由委員互選，則與其他三院院長由國民大會選出又不一樣。所以此兩院院長應由國民大會選舉好一點。」(註十九)另一種意見，則主張立法、監察兩院院長應由委員互選產生。其持論是說：「本席以爲對於我們現在所懷疑的，不是本草案的致命傷。關於職權的性質，不能像八股文章似的，這一股與那一股不得長一字，或短一字，規律整齊。須看權的性質如何。如果現在國民政府的監察、立法兩院院長權力很大，委員的權很小，則整個的立法責任，爲院長的責任。所以外邊對於立法院的主張，有不當的，全不責備委員的錯誤，而全說其責任在於院長。院長不說，委員一定不敢批評。以前曾起種種政潮，全是爲此原因而起。所以說院長一個人對於全體的責任，是擔負不起來的。蓋立法的責任，是一種會議制，不是像行

政方面一個人負責到底似的。至於說到監察方面，也是如此。監察的力量，須分擔在各委員身上。若以限於院長負完全責任，他是負不動的。因眞正的彈劾案，須拚命的去彈劾。一個監察院長不能希望他每案全都去拚命。所以監察院與立法院之職權，須爲分開，不能全歸院長一人。現在以爲職權均歸院長一人的錯誤觀察，一定要更正的。」（註二十）另一種說法，是說：「立法院是否爲治權機關，還有商量的餘地。如爲治權機關，他不能直接監督行政方面。他應該在可能範圍內，能夠行使他的治權。不過使行政方面對他負責。若依現在情勢，將來的立法院自然由國民大會產生。卽委員由國民大會選出。院長最好由各委員選出。因爲各委員所推出的院長，乃是與委員共同對國民大會負責，並不是院長單獨對國民大會負責。且立法院與行政院不同。行政院一旦撤換，手下的人也跟着換。而立法、監察兩院則不然。這就是因爲兩院委員全由國民大會選出的緣故。兩院委員及院長全都是連帶對國民大會負責的。」（註二十一）再者，「立法院、監察院兩院院長由本院選舉好一點，免得有對人問題發生。以過去的歷史看來，本院院長因有事適當其衝，而生出種種問題。這就是院長不由本院委員互選的毛病。」（註二十二）

另一問題，就是國務會議設置的問題。委員中多有主不要者。其理由是說：有國民委員會，國務會議可以不要。因國務會議乃以五院院長參加共同負責，怎樣能算是五權獨立？（註二十三）國務會議的性質，是在行政上五院全負責任。若至國民大會開會時，則國民大會負責閉會後由國民委員會負責。這種國務會議，實在無再設之必要。（註二十四）

關於總統的產生問題，委員中的意見，亦分兩方面。一方面是主張不應由國民大會選舉，而應由人民直接選舉。其持論是說：若依提名辦法去選舉總統，不論一黨或數黨，不會發生以兵戎相見的毛病。祇要有組織，就可以在國民大會提出名來。若由國民代表選舉選舉人集中一處，容易爲有力者所操縱。以前有很明顯的例。就是前年國民會議有一甘肅代表在會場上不准他說話，後來他到上海上吊死了。又當關於約法提出來討論條文時，有人對一人警告，不許發言種種情形，不一而足。將來國民大會代表至多不過二千人，集合國民代表於一堂，選舉權集中，很容易操縱。在以前袁世凱總統時代，當民國三年選舉總統，國會完全被兵包圍，不選他做總統是不成的。所以大總統地位無論有權力沒有，總比一般地位爲高，頗可以左右政治。如德國興登堡，他的總統權力，雖然不大，

但也能操縱一切的。若由人民選舉，選舉權四散分開，決不會操縱的。(註二十五)另一方面的意見，則反對總統由人民直接選舉。其理由是說我國交通不便，總統由人民選舉，事實上恐怕辦不動。(註二十六)而且總統由人民選舉，毛病很大。就以以前黨務來說，黨的選舉，由一省而至一縣，麻煩之極。且縣長遇事全聽少數辦黨的人的意見。結果弊病很多。況全國全須一齊舉行選舉，甚為不易，不如還是由代表來選的好。如由人民選舉，各縣終為在下一般人所挾制。結果並無好處的。(註二十七)關於選舉問題，當日未決定，仍按照國民大會章原條擬定，等到復審時再行研究。

隨即討論國民委員會的幾條條文。這幾條是陳委員肇英、焦委員易堂所擬的。第一條為「國民大會閉會後，設國民委員會。委員名額定為二十九人。由國民大會代表選舉之。」經議決修改為：「國民大會閉會期間，設國民委員會，名額定為十五人，由國民大會選舉之。」並增一項為「前項委員，不以國民大會代表為限。」

第二條為「國民委員會職權如左：一、遇有中央政府之請求，或認為必要時，召集臨時國民大會。二、受理中央政府請求解決之事項。三、受理監察院對於大總統、副總統及行政院、立法院、司法院、

考試院各院院長之彈劾案。四、彈劾監察院院長。但提出彈劾案之國民委員不得參加審理。」本條第一項經議決修正爲「經國民政府之請求，或於監察院對於大總統、副總統提出彈劾，並經委員四分三以上之決議時，召集國民大會。」第二項照原文通過。第三項修改爲「受理監察院對於大總統、副總統，及行政院、立法院、司法院、考試院、各院院長之彈劾案。」第四項修改爲「受理國民委員會委員兩人以上之聯署，對於監察院院長之彈劾案。但提出彈劾案之委員，不得參加審理。」但在第五次會議又修改爲「受理國民委員會委員對於監察院院長之彈劾案。」

第三條爲「國民委員會委員，應具左列資格（一）年齡在五十歲以上者，（二）對於國家有特殊勳勞、德望卓著者，（三）對於政治上或學術上有重大之貢獻者。」此條照原文通過。此外議決增加一條（第四條）爲「國民委員會委員，不得兼任其他任何職務。」

第四條「國民大會組織法、選舉法，及國民委員會組織法、選舉法，以法律定之。」照原文通過。本條係將第三次會議議決「國民代表大會之選舉法及組織法，以法律定之」一條，删併規定的。

（註二十八）

（註一）憲委會主稿人第三次會議速記錄。

（註二）憲委會主稿人第三次會議速記錄。

（註三）同上。

（註四）憲委會主稿人第三次會議速記錄，陳委員肇英的意見。

（註五）憲委會主稿人第三次會議速記錄，孫委員長的說明。

（註六）憲委會主稿人第三次會議速記錄，陳委員肇英的意見。

（註七）憲委會主稿人第三次會議速記錄，孫委員長的說明。

（註八）同上。

（註九）憲委會主稿人第三次會議速記錄，孫委員長的意見。

（註十）憲委會主稿人第三次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註十一）憲委會主稿人第三次會議速記錄，焦委員易堂的意見。

（註十二）憲委會主稿人第三次會議速記錄。

（註十三）憲委會主稿人第三次會議速記錄，傅委員的疑問。

（註十四）憲委會主稿人第三次會議速記錄。

（註十五）憲委會主稿人第三次會議速記錄，史委員尚寬的發問。

（註十六）憲委會主稿人第三次會議議事錄及速記錄。
（註十七）憲委會主稿人第四次會議速記錄。
（註十八）憲委會主稿人第四次會議速記錄，吳副委員長的意見。
（註十九）憲委會主稿人第四次會議速記錄，陳委員筆英的意見。
（註二十）憲委會主稿人第四次會議速記錄，衛委員挺生的意見。
（註二十一）憲委會主稿人第四次會議速記錄，陳委員長衡的意見。
（註二十二）同上。
（註二十三）憲委會主稿人第四次會議速記錄，孫委員長的意見。
（註二十四）同上。
（註二十五）憲委會主稿人第四次會議速記錄，衛委員挺生的意見。
（註二十六）憲委會主稿人第四次會議速記錄，馬委員寅初的意見。
（註二十七）憲委會主稿人第四次會議速記錄，陳委員筆英的意見。
（註二十八）憲委會主稿人第四次會議速記錄及議事錄。

第二十章　主稿人的審查會議(四)中央政制

在主稿人第五次審查會議（二十二年九月十四日）至第八次的審查會議（二十二年九月二十二日）前審查的是中央政制。第五十八條是關於國民政府的組織。議決維持原案。第五十九條改爲「總統及五院各對國民大會直接負其責任。」第六十條刪去。第六十一條是關於國務會議的規定。因爲既有國民委員會的設置，這條刪去。第六十二條和第六十一條有連帶關係，所以也刪除。第六十三，六十四改成一條爲「國民政府公布法律，發布命令，由總統依法署名，並經主管院之副署行之。」第六十五條刪去。第六十六、六十七、六十八條均刪去。

第六十九條是關於總統被選的資格。原案規定年滿三十五歲，委員中有主張稍大，應爲四十五歲的。原案擬稿人則以爲四十五歲差不多已是精疲力盡的時候，似乎不大相宜。（註一）但委員中有說至少須四十五歲，因爲國民委員規定須五十歲以上。（註二）討論結果議決改爲四十五歲。

第七十、七十一兩條，幷成一條，爲「總統及副總統之選舉，以法律定之。」第七十二條爲關於總統與副總統之任期規定，委員中有兩種意見。一種是主張任期應短。其持論是說：總統任期應爲三年，因爲總統是大家要爭的，期限短，大家可以輪流。況且國民大會是三年開一次，那末總統也是三年改選一次，是最適宜的。（註三）另一種意見，則主張任期宜長，其持論是說：總統的任期，不能太短，因爲經一次選舉，一定有一次很大的變動。像美國是四年一選舉，在選舉的時候，全國總是變動得很利害。對國家經濟上的損失，是很大的。而且我們不能專顧到做總統機會的多少，應以全國工、商、農各業爲前提的。（註四）至於是否可以連任之問題，則委員中亦有主張如定任期爲六年，則不要連任者。亦有主張可以連任一次者。其理由是說：照中國的情形而論，國事未定，如果元首的任期短，國家更不易建設起來，所以贊成任期六年，和可以連任。如此，國家纔能建設起來。並且因爲任期六年，做總統的機會少，大家也不希望了。（註五）討論結果，將本條修改爲「總統與副總統之任期均爲六年，連選得連任一次。」第七十三條照原文通過。第七十四條則將原文內之「四個月」改爲「六個月。」

第七十五條是關於海陸空軍統率權的規定。據孫委員長之意：「訓政時期約法，關於七十五條統率海陸空軍，七十六條宣戰媾和及七十七條締結條約，都是放在國民政府底下的。所以這三項都可以歸在國民政府。不過都不必有附帶的東西，就光是國民政府統率陸海空軍。」原文可引用訓政時期約法第六十六條、六十七條、六十八條。（註六）遂議決六十條仍舊恢復「國民政府以總統爲對外之代表」一第七十五、七十六、七十七這三條、則照約法第六十六、六十七、六十八三條條文，放在第六十條之後。

第七十八條議決刪去。第七十九條照原文通過。第八十條刪。

以上是主稿人第五次審查會議的審查結果。

第六次審查會議（二十二年九月十五日）是審查關於立法院的條文。第八十一條是關於立法院性質的規定。此條照原文通過。第八十二條是關於立法院院長的產生之規定。亦照原文通過。第八十三條是關於立法委員名額及任期之規定。關於此條，略有討論。委員中有主張關於立法委員候選資格，應有規定者。其持論是說：本來候選資格可以由普通法來規定。不過憲法裏如關於

立法委員資格不提一字，將來憲法在國民大會通過後，因爲憲法裏關於候選資格沒有規定，恐怕立法委員，監察委員，完全被國民大會包辦。所以就利害言，這裏規定一種候選資格，將來是有利無害的。（註七）其主張不必規定者，則說：此中有一種困難。就是若規定候選資格，就不便單單規定立法委員的資格。如監察委員，各院院長，都由國民大會選舉，都要規定候選資格。則連帶的瑣碎的問題很多。所以在憲法裏只有總統和國民委員會的委員，因爲是特別的，乃有資格的規定。其餘都不規定。（註八）另一種意見，則主張規定一個原則，應按區域，職業，學術三方面而分配者。（註九）反對此種原則之規定的，則說：現在若確定按區域分配，固屬不妥。而確定按職業分配，也是不妥。所以要規定，就必須很詳細加以考慮。如區域是某區若干人，職業是某種職業若干人，這就麻煩得很了。至於說怕他選出的，都是國民大會代表，就是規定「候選人不限於國民大會代表」，也不足以防止他。因爲既不能絕對不許他被選，只說被選不限於國民大會代表，其結果有這個規定和無有是一樣的。所以欲防止他全數都選國民大會代表，只有將來作政治上的運用。不然想靠法律上的限制，是不很容易的。（註十）討論結果，修改爲「立法院立法委員之名額不得逾二百人。其任期爲三

年，連選得連任。」幷加一項爲「前項立法委員名額之分配，應以區域、職業，及學術爲標準。」第八十四條刪去。第八十五條照原文通過。第八十六條乃關於向立法院提案之規定。討論之時，委員中有主張總統有提案者。其理由是說：將來的制度，似乎也隱隱有些責任內閣的味道。總統雖沒有權，但是對內對外的公文，都要用他的名義。如提出預算案的權，也應該給他。不然，覺得這個總統太空洞了。(註十一)另一方則主張總統不應有提案權者。其理由是說：如果這一條規定總統有提案權，則與第九十九條自相矛盾。第八十五條所規定立法院有議決預算案、法律案、宣戰案、媾和案、條約案等等之權，其提案之權，都屬於行政院，原係與第九十九條的規定是一致的。在事實上，總統既無案可提，且總統與行政院長又不負連帶責任，假如規定總統有提案權，倘或總統所提的案若否決了，誰負責任呢？所以總統是對於國民大會負責任，代表整個國民政府的。對於立法院，不必有提案權。(註十二)討論結果，此條改爲：「行政、司法、監察、考試各院關於其主管事項，得向立法院提出議案。」第八十七條修正爲：「總統對於立法院之議決案，得於公布前提交復議。前項提交復議之案，立法院於復議後，經出席委員三分二以上之決議仍主張維持原案時，則不得再交復議。」第八十九條

修改爲「立法委員於院內之言論，對外不負責任。」第九十條修改爲「立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或監禁之。」第九十一條修改爲「立法院送請公布之議決案，國民政府應於到達後十五日公布之。」第九十二條修改爲「立法委員不得兼任其他公職。」第九十三條修改爲「立法院之組織，以法律定之。」(註十三)

在第六次審查會議附帶議決通過增加條文如下：

一、「國民政府總攬中華民國之行政權、立法權、司法權、監察權、考試權。」本條加入第五次會議通過條文「國民政府由總統及立法、行政、司法、監察、考試五院組織之」一條之前。

一、「國民政府授與榮典。」本條加入第五次會議通過條文「國民政府行使大赦、特赦、減刑、復權之權」一條之後。

此外並議決第五次會議通過之「國民政府以總統爲對外之代表」一條，修正爲「總統對外代表中華民國。」本條移於「總統及副總統之任期均爲六年連選得連任一次」之後。

在第七次審查會議(二十二年九月二十一日)所審查的是關於行政院的各案。第九十四條

爲關於行政院的性質之規定。這條無異議通過。第九十五條爲關於行政院院長的產生之規定。關於此條委員中有兩種意見。一種是主張行政院長須經國民委員會的同意。其理由是說：國民委員會是國民大會閉會期間的代表。由國民委員會同意，比較的好處，是在平時對國民委員會的意見可以一致。若由國民大會同意，比較要麻煩一點。(註十四)而且現在總統不負實際責任。行政院院長既負了很重大的責任，應該有一點保障。如果可以輕易更動，未免不大好，所以經過國民大會同意後，比較不易隨便更動。而行政院也得充分行使職權了，英國的責任內閣制，實際是對國民負責的。英皇完全不負責任。內閣總理的任命，要得到國會的同意。彼邦政策之所以能夠推進，也是能夠得到大多數的贊助。現在總統任命行政院長，假使國民委員會事前沒有與聞，那末國民委員會的意見怎樣，完全不知道。我們應規定總統和國民委員會同樣對國民大會負責。而行政院院長的任命，也應得國民委員會的同意。若由總統任命，地位未見隆重，而欲行政院院長負行政上的全責，似乎不對。所以應該經過國民委員會同意。(註十五)但另一種意見，則不主張國民委員會之同意。其持論是說：現在大總統不負實際責任，負實際責任的，是行政院院長。但是行政院院長對誰負責，對國民

呢？對國民大會呢？各國的責任內閣，是對大總統負責的。行政院院長縱由國民大會選舉，但行政系統權，應給大總統，比較有意義些。否則太空洞了。如經國民委員會同意，那末國民委員會應負責任了。這似乎不大好。（註十六）而且同意權是適用於平等機關的。上級的機關，不叫同意權。如果說由國民委員會同意，那末國民委員會變成國會了。大總統任命行政院長，如須經上級機關通過，那大總統權一點沒有了。（註十七）後孫委員長發表意見，說：行政院院長的任命，還是歸國民大會，並且定一個任期，在任期中，如有更換，當然由副院長繼續負責。倘副院長因事辭職，則由總統臨時提出人選，經國民委員會同意。院長、副院長，如在國民大會開會期中辭職，當然由國民大會另行選舉。五院制度應該那一院都有任期。這裏無任期規定，乃是採用內閣辦法。內閣是對國會負責，所以無任期。我們並不是國會制度，政權全在國民大會。三年開大會一次，當然也是三年改選一次。如此在統系方面，也比較統一些。否則一半是採議會政策，一半又非議會政策，太不一律了。五院獨立，當然五院是平衡的。但各院院長都由國民大會產生，而行政院長獨不由國民大會產生，理論上也不易講得通。所以行政院長也應由國民大會選舉。（註十八）此條經議決修改爲「行政院設院長、副院長各一人，

任期三年，連選得連任。」並增加一條於總統一章之內。其條文爲「行政、司法、考試各院院長，副院長，在國民大會閉會期間，因事故去職時，由總統提經國民委員會之同意，任命代理院長，副院長。」

關於第九十六條，委員中有兩種意見。一種是主張行政院的各部會應該列舉。一種是反對列舉的。主張列舉的理由，是說：把他規定得清清楚楚以後，將來困難也可以少一點。不然像此刻已經發生問題。航空署這個機關，有的說要歸在軍事委員會的。這是和國民政府組織法根本不合。所以現在列舉以後，將來可不致政府組織發生變更。不過像航空這件事，我們現在觀察起來將來一定立部的。所以應規定爲一部。前次院長意思，像訓練總監部，參謀本部，可以規定在行政院下面的。（註十九）反對列舉者的理由，是說：憲法是永久的，行政分配，是常有變更的。所以在這裏似不列舉的好。將來可在組織法裏規定。（註二十）討論結果，議決照原案條文通過。

第九十七條修改爲「行政院各部設部長，各委員會設委員長，由行政院長提請國民政府任免之。」第九十八條亦照原案通過。

第九十九條修改爲：「左列事項，應經行政院會議議決：一提出於立法院之宣戰案、媾和案、條

約案，及其他關於重要國際事項之議案。二、提出於立法院之法律案、預算案、大赦案。三、行政院所屬薦任以上公務人員之任免案。四、各部會提議之事項。五、各部會間共同關係之事項。六、院長交議之其他事項。」第一百條修改爲「行政院之組織，以法律定之。」

在主稿人第八次會議（二十二年九月二十二日）的時候，是審查關於司法院、考試院、監察院各條文。第一百〇一條「司法院爲國民政府最高司法機關，」照原案通過。第一百〇二條修改爲「司法院設院長副院長各一人。任期三年，連選得連任。」

第一百〇三條是關於司法院所屬機關之設置問題。委員中對於行政法院應否設置之問題，發生長久的辯論。一方主張不設。一方則主張應設。其主張不應設置者，則謂行政法院的制度，乃是歐洲大陸的制度。試看過去北京政府的平政院，設立了十幾年，差不多審理一二十件案子。在實際上沒有多大用處。行政訴訟不如改歸法院受理，比較簡單一點。就是可在最高法院內單設一庭，專理行政訴訟。否則單設行政法院，一般人民鬧不清楚，反倒誤事。行政法院一經設立，困難殊多。因人民與官署打官司，審判起來，處處感覺困難。所以行政法院似乎可以不必單獨設立一院。而且不獨

立設院，可以節糜費用。(註二十一) 其主張應設置者，則謂：現在究竟應否有人民可以講話的機關沒有，行政法院就是審判人民與官署兩方面衝突。如恐怕困難，書面審理，也沒有什麼。若無行政法院，人民要打行政的官司，好像須到普通法院。這時更覺困難。(註二十二) 此外還有說：行政法院要設立不要設立，不是簡單的理由可以說明。在英、美、各國，雖然不設行政法院，而以普通法院處理，不過行政處分若在法院審理，恐怕無此習慣。因爲我們所謂行政處分，與外國情形有所不同。(一)組織上不同。普通法院推事皆爲專攻法律者。行政訴訟一半需要法律，一半需要行政經驗。這個是與普通法院構成分子不同。(二)審判階級的不同。行政訴訟之前，可以訴願，如訴願不能達到目的，再行提起行政訴訟。在普通法院，以前是採四級三審制。現在改爲三級三審制。而行政法院只有這們一個法院，此外並無各級行政法院，設了許多的階級。(三)請求事件的不同。凡民事損害賠償，可在法院去告。被告人爲私人。行政法院的行政處分，則以國家爲被告，不是以私人爲被告。而其請求事件，除請求損害賠償，還可以請求取銷行政處分。對於普通法院之請求，因爲是對於法律的請求不能請求取銷任何處分，所以取銷處分，非行政法院無此權限。這個也是普通法院與行政法院性質不同。

此外還有一個不同的地方。在普通法院所審判的，是權利問題。權利受損害，就可以請求，至行政法院則除此外不當處分，法律也允許人民請求。在普通法院，則須違法時，纔能請求。這個也是二者不同的地方。至於設立行政法院費用也未見增加。總之行政法院應否設立的問題，不是三言二語所能解決，須詳細討論研究始可。(註二十三) 又有說：行政法院應該設立，因爲普通法院的學習推事很多，以之審理行政訴訟。殊不相宜。(註二十四) 還有說：關於行政訴訟這件事，英、美派全都沒有。並且不主張有。因爲官員與人民全都在一條水平線上。官吏違法及處罰不當，可以到普通法院去告。大陸派就不同了。關於行政訴訟，另組織一個機關。因爲官吏是代表國家作事，處罰違法若由他們個人負責，處罰一不當，即須負責於官吏個人，未免太苦。所以規定一種行政訴願法。復恐人民告官署的機會太容易，所以必須訴願不服，纔能提起行政訴訟。現在我們國家一般人民及官吏守法的觀念，很是薄弱，是則行政訴訟在普通法院提起，事實上恐怕作不到。且行政訴訟若由普通法院兼理，則司法院組織法及一切訴訟法、民法，或者因此要加修改。行政法院若擱在普通法院，是作不來的。況且各法院全都設行政訴訟專庭，費用亦不見減少。還是另設行政法院好一點。(註二十五) 討論之後，

本條議決修改爲「司法院設最高法院，行政法院，公務員懲戒委員會及司法行政部。」

第一百〇四條議決修改爲「關於特赦、減刑或復權事項由司法院院長提請國民政府行之。」這是因爲既無國務會議，自無議決之可言。所以改爲「提請國民政府行之」第一〇五條議決刪去。第一〇六條照原案通過。第一〇七條亦刪去。第一〇八條修改爲「法官依據法律，獨立審判。」第一〇九條議決將「實任」二字刪去，餘照原文通過。第一一〇條修改爲「司法院之組織，以法律定之。」此外議決於第一百〇四條之前第一百〇三條之後加一條，條文爲「最高法院院長，行政法院院長，公務員懲戒委員會委員長，司法行政部部長，均由司法院院長，依法提請國民政府任免之。」（註二十六）

原案第一百一十一條修改爲「考試院爲國民政府行使考試權之最高機關。」第一百一十二條之「其」字刪去。第一百一十三條修改爲「考試院設考選委員會及銓敘部。」並於其下加一條爲「考選委員會委員長及銓敘部部長，均由考試院院長提請國民政府任免之。」第一百一十四條修改爲「左列資格，應先經考試院考試銓定之：（一）公務人員任用資格，（二）公職候選人

資格。(三)專門職業或技術人員執業資格」第一百一十五條照原案通過。

原案第一百一十六條修改爲「監察院爲國民政府行使監察權之最高機關。」因彈劾及審計，不能包括監察。(註二十七)第一百一十七條照原案通過。第一百一十八條修改爲「監察委員之名額，不得過五十人。任期三年。前項監察委員名額之分配，應以區域及學術爲標準。」第一百一十九條修改爲「監察院設審計部，掌理審計及稽察事務。」第一百二十條修改爲「審計部部長，由監察院院長依法提請國民政府任免之。」第一百二十一條修正爲「監察委員於院內之言論，對外不負責任。」第一百二十二條修改爲「監察委員除現行犯外，非經監察院之許可，不得逮捕或監禁之。」第一百二十三條修改爲「監察委員不得兼任其他公職。」第一百二十四條修改爲「監察院之組織，以法律定之。」

在審查會第八次會議，又議決將第六、第七兩次會議通過之條文修正如下：

(一)第六次會議通過條文「立法院爲國民政府最高立法機關，」修正爲「立法院爲國民政府行使立法權之最高機關。」

(二)第七次會議通過條文「行政院爲國民政府最高行政機關」修正爲「行政院爲國民政府行使行政權之最高機關。」

(三)第七次會議通過條文「行政院各部設部長，各委員會設委員長一人，由行政院院長提請國民政府任免之。」修正爲「行政院各部部長，各委員會委員長，均由行政院院長提請國民政府任免之。」(註二十八)

此外又議決通過删除原草案第一百零五條及第一百零七條。(註二十九)

(註一) 憲委會主稿人第五次會議速記錄，吳副委員長的意見。

(註二) 憲委會主稿人第五次會議速記錄，傅秉常委員的意見。

(註三) 憲委會主稿人第五次會議速記錄，陳長衡委員的意見。

(註四) 憲委會主稿人第五次會議速記錄，馬委員寅初的意見。

(註五) 憲委會主稿人第五次會議速記錄，孫委員長的意見。

(註六) 憲委會主稿人第五次會議速記錄。

(註七) 憲委會主稿人第六次會議，焦委員易堂的意見。

(註八) 憲委會主稿人第六次會議，傅委員秉常的意見。

(註九) 憲委會主稿人第六次會議，吳副委員長，陳委員長衡，衛委員挺生的意見。

(註十) 憲委會主稿人第六次會議，傅委員秉常的意見。

(註十一) 憲委會主稿人第六次會議，焦委員易堂的意見。

(註十二) 憲委會主稿人第六次會議，陳委員長衡的意見。

(註十三) 憲委會主稿人第六次會議，速記錄及議事錄。

(註十四) 憲委會主稿人第七次會議速記錄，陳委員長衡的意見。

(註十五) 同上。

(註十六) 憲委會主稿人第七次會議速記錄，焦委員易堂的意見。

(註十七) 同上。

(註十八) 憲委會主稿人第七次會議速記錄，孫委員長的意見。

(註十九) 憲委會主稿人第七次會議速記錄，陳委員肇英的意見。

(註二十) 憲委會主稿人第七次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

(註二十一) 憲委會主稿人第八次會議速記錄，陳委員長衡的意見。

(註二十二) 憲委會主稿人第八次會議速記錄，陳委員肇英的意見。

(註二十三) 憲委會主稿人第八次會議速記錄，史委員尙寬的意見。

（註二十四）憲委會主稿人第八次會議速記錄，吳副委員長的意見。
（註二十五）憲委會主稿人第八次會議速記錄，焦委員易堂的意見。
（註二十六）憲委會主稿人第八次會議議事錄。
（註二十七）憲委會主稿人第八次會議速記錄，吳副委員長的意見。
（註二十八）憲委會主稿人第八次會議議事錄。
（註二十九）同上。

第二十一章　主稿人的審查會議（五）地方制度

在主稿人審查會第九次（二十二年九月二十八日）和第十次（二十二年九月二十九日）會議所討論的，是地方制度的條文。首先討論的問題，就是省民代表會應否設置的問題。委員中之主張設置者，則說：總理分配國民代表的意思，叫他每一縣選出一個人。不然如江蘇一省有六十餘縣，倘規定共選二十人或三十人，在事實上恐怕沒有法子選舉。所以最低的額數，也要每縣選出一人，纔有法選舉。至於機關的名稱，也莫如用總理原有的名目，就是省民代表會。他的職權，也不妨稍大一點。省長並非由他直接選舉，不過選出候選人。如果選出的人，中央認爲不妥，還可令他改選。如果名爲省參議會，則恐不能使人民充分行使政權。（註一）　其主張不設省民代表會的，則說：按總理遺教，是以縣爲自治單位，省爲中央與地方聯絡機關。則省最好是直接隸屬於中央。省既不能代表地方，則在省如果一有人民代表名義的機關，似乎與自治以縣爲單位的意義發生衝突。所以不如還

是叫作省參議會比較妥當。（註二）此外又有說：使人民代表機關初級在縣，上級在中央，就是國民大會。中間省政府立於中央與地方之間，一方面受中央的指揮，執行國家行政。一方面對於各縣監督地方自治。不設省民代表會。關於省長及省參議員之選舉，直接由各縣去辦。這樣省民代表機關一節，可以省去。省參議會是常設機關，也可以代表人民的意見。關於省的立法事項，也由省參議會來辦。這樣說來，是用不着有省民代表會的。（註三）討論結果，是議決通過不設省民代表會。但設省參議會。其條文爲「省設省參議會。參議員名額每縣一人。由人民直接選舉之。任期三年，連選得連任。」其前加一條，文爲「省爲中央直接管轄之地方行政區域。」此條於第十一次審查會議復修正爲「省爲中央直接管轄之行政區域。」關於省參議會的職權，其議決之條文爲「省參議會職權如左：一、選舉省長，二、審議省長提出之省預算事項，三、議決省單行規章事項，四、建議省政與革事項，五、審議省長交議之事項。」關於產生省長的方法之問題，委員中有種種不同的意見。其第一種主張，則說：由省參議會選出，在事實上，省參議員不過幾十個人，運動當選，很爲容易。與其這樣易滋流弊，還不如由縣裏先選出若干人。例如每縣選出一人，全省一百幾十縣，就選出一百幾十個人來，再

由省參議會於其中選出三人或五人，呈請中央圈定任命。這樣一則爲予人民以訓練行使政權的機會，使縣的選舉多一點。二則選舉省長，運動的毛病也少一點。(註四) 第二種意見則謂：最好還是由各縣人民直接決選，以符由四萬萬皇帝圈定的意義。(註五) 第三種意見則謂：省長還是應該先由人民方面選出幾人，再由中央選擇任命。這樣是這幾個人先得人民方面的同意的。若由政府提出幾人，其中不免將能得人民滿意的人棄掉。就過去的事實，如江蘇、湖北、河南、幾省的人民，對於省長，都是很少有滿意的。(註六) 第四種意見，則謂由中央提出省長候選人，這個辦法，是有許多好處的。如果省長由中央直接派去地方，未必不發生反對的情形。現在經過決選的手續，差不多就是徵求地方人民的同情。提出三人或五人，看他們贊成那一個人的多，就任命那一個。這樣下來中央與地方的感情，總是好一點。(註七) 討論之後，議決「省長由省參議會就行政院所提出之候選五人中選出一人，由國民政府任命之，任期三年。」原案第一百二十九條照原文通過。原案第一百三十條與第一百三十一條經議決併爲一條。條文改爲「省長受中央政府之指揮，執行省內之國家行政，處理省務，監督地方自治。」第一百三十七條修正爲「省參議會組織法，省參議員選舉法，及省

政府組織法，以法律定之。」關於省參議會之會期及開會，經議決加一條於省參議會職權一條之前，省參議會參議員名額任期一條之後。其條文爲「省參議會每年開會一次，其會期以一個月爲限。但遇必要時，得召集臨時會議。」關於未經設省的區域，議決加一條，其文爲「未經設省之區域，其政治制度，應斟酌地方情形，另以法律定之。」在第十次會議之時，議決於「省設省政府，以省長及所屬各行政長官組織之」之後，加一條爲「軍人非解除軍職三年後，不得爲省長候選人。」

關於縣制問題，略有討論的，就是縣長之產生問題。委員中有反對縣長由人民直接選舉，主張議會選舉的，說：縣長由人民直接選舉，是不大好的，因爲實際情形，人民在一個縣裏，大家能共同選出一個人，這個人必是在縣裏平常很有聲名的紳士，不過在中國社會的習慣，這種好的紳士，多數是廉潔自持，愛好名譽，以不參與地方事務爲清高的。所以這樣的人當選縣長，是絕對不相宜的。在外國，充當市長、縣長的人，差不多是一種專門職業。對於縣市政治，如民政、教育等，有特殊的研究，特殊的經驗。充任愈久，則經驗愈多，所以成爲終身的職業。中國雖也有這種人，但不是爲普通一般人民都能曉得的。不能當選而當選的，反是不能辦事的人，則縣市政治，將來一定弄不好。所以縣長應

採用議會選舉制，使縣長由縣議會產生。（註八）又有說：縣長由縣民直接選舉，不大妥當；因為中國向來是家族制度，每省每縣都有大姓的人家，將來被選的，一定不出各縣大姓人家的人。這樣恐怕不免要成為一家一姓專政的情形。（註九）其主張直接選舉的，則說：按總理遺教，人民行使四權最重要的，就是直接選舉。如由議會選舉，則有背總理遺教。（註十）討論之後，議決由人民直接選舉，但候選人須經考試銓敘合格。

關於縣制所議決修正通過各條文如下：

一、縣為地方自治單位。

縣民得依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。

一、縣設縣議會。設議員九人至十七人。由人民直接選舉之。任期三年，連選得連任。

一、縣議會每半年開會一次，其會期以二十天為限。但遇必要時，得召集臨時會議。

一、縣議會職權如左：

（一）議決縣單行規章事項。

(二)議決縣預算決算事項。
(三)建議縣政興革事項。
(四)審議縣長交議之事項。
一、縣設縣政府;置縣長一人,由人民直接選舉之。任期六年,連選得連任。
縣長候選人,以經考試銓敍合格者爲限。
一、縣長辦理縣內自治,並受省長之監督,執行中央行政事項。
一、縣自治事項如左:
(一)全縣人口之調查登記事項。
(二)全縣之地政事項。
(三)全縣之財政事項。
(四)全縣經濟事業之改進發展事項。
(五)全縣之警衛治安事項。

（六）全縣之教育文化事項。
（七）全縣之衛生事項。
（八）全縣之保息事項。
（九）全縣公產之保管及整理事項。
（十）全縣名勝古蹟之保存事項。
（十一）其他屬於縣自治之事項。
一、縣長應奉行之國家法令而不奉行時，省長得免其職。其繼任人，仍由人民選舉之。
一、縣議會組織法，縣議員選舉法，縣政府組織法，及縣長選舉法，以法律定之。（註十一）
在第十次會議之時，議決通過於第九次會議通過條文「縣議會職權」第四項下。增加（五）對於縣長之彈劾事項，（六）對於縣財政之審計事項。議決通過於第九次會議通過條文「縣長辦理縣內自治並受省長之監督執行中央行政事項」一條之後，增加條文如下：（一）縣長對於縣自治事項有違法失職時，經縣議員四分三之議決，得提出彈劾案，請人民罷免縣長。前項彈劾案，經人

民否決時，縣議會應重新改選。又議決通過將第九次會議通過條文「縣自治事項」第四項「全縣經濟事業之改進發展事項」，修正爲「全縣之經濟建設事項。」（註十二）

關於市制，經於第十次會議議決修正通過條文如下：

一、市爲自治團體，分爲左列兩種：

(一)甲種市直接受行政院之監督。

(二)乙種市直接受省政府之監督。

一、市民得依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。

一、市設市議會。

甲種市市議會設議員十七人至二十九人。乙種市市議會設議員十一人至十九人。均由人民直接選舉之。任期三年，連選得連任。

一、市議會職權準用關於縣議會之規定。

一、市設市政府，置市長一人，由人民直接選舉之。任期三年，連選得連任。

一、市自治事項，準用關於縣自治事項之規定。但國都所在地之市，法律另有規定者，不在此限。

一、市長對於應奉行之國家法令而不奉行時，其直接監督機關，得免其職。其繼任人仍由市民選舉之。

一、市議會組織法，市議員選舉法，市政府組織法，及市長選舉法，以法律定之。(註十三)

(註一) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，陳委員長衡的意見。

(註二) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，吳副委員長經熊的意見。

(註三) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，孫委員長的意見。

(註四) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，吳委員尚鷹的意見。

(註五) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，陳委員長衡的意見。

(註六) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，衛委員挺生的意見：

(註七) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，孫委員長的意見。

(註八) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，衛委員挺生的意見。

(註九) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，吳委員尚鷹的意見。

(註十) 憲委會主稿人第九次會議速記錄，陳委員肇英的意見。

（註十一）　憲委會第九次會議議事錄。

（註十二）　憲委會第十次會議議事錄。

（註十三）　憲委會第十次會議議事錄。

第二十二章　主稿人的審查會議（六）中央與地方之關係

在主稿人第十次會議（二十二年九月二十九日）及第十一次會議（二十二年十月五日）所審查的是「中央與地方之關係」各條文。其首先討論的問題，就是中央和地方的權限應列舉，抑應概括的問題。第一種意見，是主張地方列舉，中央不必列舉。其持論是說：在以前各國憲法，有將那個是中央的權限，那個是地方的權限，全都列舉出來。在我國憲法上，實無如此規定的必要。而且省的制度改變，省不算是代表地方自治區域。將來的省，是代表中央，監督地方自治。牠不過是執行中央的法律。如此看來，中央與地方之關係，就是中央政府與縣的關係。關於權限問題，一方面列舉，也就夠了。不要兩方面全要列舉。關於縣的性質，已經規定爲地方自治團體。縣的權限列舉出來，中央就不要再行列舉。否則兩方面全要列舉，當中的權限，應歸那一方面，是很困難的。（註一）又說：我們既不是聯邦制度，若中央地方兩方面全都列舉，將來有否遺漏，尚不可知。所以主張一方面列舉。

（註二）其主張雙方均應列舉，列舉不了，則爲概括的規定者，則說：如中央以所有法律全拿過來，皆由中央規定，在各省，就許發生不遵守的事實。推究牠的原因，不外中央未將立法權畫成一個圈子，允許牠在圈內可定單行章程的緣故。現在可畫成兩個圈子。一個圈子是不許牠有單行規章，另外一個圈子，在範圍內，可以使自定規章。則以後違反中央法律的事實可少一點。即以新疆的案子來說，有說是地方不應當的，有說是省與外國不能發生關係，也沒有什麼法律根據的。又如江西省煤鑛與外國訂合同開採，不知法律上有無限制的規定。如無限制，則也不能說牠不應當。所以若是明明白白畫了圈子，則沒有以上的毛病。總之除列舉外，再有概括的規定，結果流弊纔能少一點。若是只爲概括的規定，則是很危險的。（註三）此外尚有說：中央與地方權限，兩方面都列舉，也不要緊。因爲普通的一部分事項，可由中央直接立法，直接執行。另一部分事項，由中央立法，中央執行，也可以委託地方執行。並關於立法問題沒有規定，則地方可以自已立法來定規章。但仍須依照中央所定原則。於此並不發生地方與中央權限衝突的問題。保留第下章所規定的幾條，是無妨礙的。不但無妨礙，而且可以明瞭清楚。一看這幾條，就知道某事由中央立法，某事可委託地方。尤其是在地方辦

自治的人，及中央行政機關人員。大家全都明瞭機關本身的權限。所以說中央與地方權限，全都列舉，也沒有什麼的。中央與地方的權限，無論兩方面或一方面列舉，其作用不是中央對各省的問題，好像聯邦政府對各聯邦的問題。根本上作用，完全在明瞭清楚。大家一看就曉得某事由中央立法，某事由中央立法，地方執行。至補充法規之單行規章，地方當然可以規定。比如列舉中的外交、司法、國防、刑法、國籍法，這是由中央立法並執行，不發生各省制定單行規章問題。其他所謂中央立法，中央執行，或地方執行，如土地、教育文化等，在中央法律之外，斟酌地方情形，要補充一點。中央如不提出原則，地方能定單行原則，則可以定單行原則。如此解釋，是無妨礙者，草案上在列舉後邊，有一條，凡未列舉的，分其性質屬於中央的，為中央權限，屬於地方的，為地方權限。如此補充，也就沒有什麼遺漏的了。雖說是這種列舉方法，不能將權限完全包括，但此種列舉，舉凡比較重要事項，應該提的，就提出來。大家一目了然。而省參議員，縣參議員，市參議員組織法，地方法規單行規章，根據這個，也就可以規定。若憲法上全不列舉，馬馬虎虎，不將中央職權中央立法事項定出來，結果流弊多。如將中央權限列舉，則比較清楚一點。且我們一部憲法，實含有教育性質，一般人對於中央地方權限，

多不清楚。非有專門研究及高深學問，則鬧不清楚。普通人民，其知識較低，對於中央地方權限，必多茫然。所以中央與地方的權限實有列舉的必要。不必拘於外國成例，以為一方要是列舉，一方必須概括的規定纔可以的。（註四）

其引起討論的第二個問題，就是考試問題。其主張考試不應全歸中央辦理者，則說：將來的考試範圍，是很廣的。不祇是中央有考試，各省各縣也都有考試的。如辦理地方自治的公務員，均須經過考試，考試着全由中央辦理，辦得通辦不通呢？這是第一點。第二點，各省的縣長考試，也是由地方辦的。現在已有事實。所以這一項，應該歸中央和地方合辦。（註五）其主張考試應全歸中央辦理的，則謂：照建國大綱第十五條說，凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓敍資格乃可。由此可知資格考試，應歸中央，毫無疑義。因為一個資格的取得，不是隨地轉移的，或是在甘肅取得的，到上海失棄了，在廣東取得的，到山西失棄了，乃是全國共同承認的資格，怎可不由中央銓定？所以這種考試，自應由中央執行的。（註六）

第三個引起討論的問題，就是應否規定執行之問題。委員中有主張憲法上不必談執行問題

的。其持論是說立法和執行，在聯邦國家是分得很清楚的。我們似乎對於執行可以不必說明白。我們的憲法，可以祇談立法，不談執行問題。執行問題，留待法律規定。至立法問題，當然全國一致的，應歸中央。其餘可由地方立法。但不能違背中央已有的法律。聯邦國家，中央不能侵犯各邦的，我們當然不能採用這種方法。(註七)另一種意見，則主張立法和執行要分別規定清楚的。其論調是說：憲法是根本大法，也就是一切法律的總綱。如果在總綱裏沒有規定，普通法律也許會發生臨時衝突。並且在憲法裏不能解決，還是要在普通法律裏零星解決的。與其在普通法律裏零碎解決，不如先在總綱裏規定。規定之後，至少地方可不致再有錯誤。而且一個權屬彼屬此，在憲法上不規定，那末在什麼地方，可以說明呢？苟因此法律上也無從規定，那末像新疆金樹人的行爲，也不能算是違法了。(註八)又說：德國憲法第八十四條、八十八條、八十九條，關於執行問題，也都有明白規定的。假如祇有規定中央立法的話，那末司法，地方上也可以自由辦了。(註九)討論結果，議決凡未列舉之事項，得由地方立法，或由中央規定原則，由地方立法；但地方之立法，以不抵觸中央法律者爲限。

茲將當日所議決修正通過條文錄下：

一、中央與地方採均權制。凡事務有全國一致之性質者，畫歸中央。有因地制宜之性質者，畫歸地方。（原案第一五三條）

一、左列事項之立法權，屬於中央：

（一）國籍。

（二）民法、刑法、訴訟法。

（三）司法。

（四）國防及軍制。

（五）外交及僑務。

（六）曆、度量衡，及其他全國應有一致規定之計算制度。

（七）幣制及國家銀行。

（八）國有財產、國稅、國債，及其他關係中央之財政事項。

（九）郵政、電報，及其他國營水陸空交通，或運輸事業。

（十）國家工程及關係全國之建設事項。
（十一）國營獨占專賣及其他國營經濟事業。
（十二）商標、專利、特許，及其他全國應有一致規定之經濟權利事項。
（十三）考試。
（十四）監察。
（十五）戶籍。
（十六）警備治安。
（十七）土地制度。
（十八）勞工制度。
（十九）地方政制。
（二十）教育及文化。
（二十一）移民及墾殖。

(二十二)財政及財政監督。

(二十三)銀行、保險及其他金融事業。

(二十四)衞生、防疫及醫藥。

(二十五)鑛業、森林及漁業。

(二十六)兩省以上之水陸交通及水利。

(二十七)其他應有全國一致規定之事項。

一、凡未列舉於前條之事項，得由地方立法，或由中央規定原則，由地方立法。但地方之立法，以不牴觸中央法律者爲限。

一、全國之陸海空軍，均由中央依法律徵集訓練之。其駐在地以國防地帶爲限，並應隨時換防。地方政府，除設立警察及警備隊以維持治安外，不得自行訓練正式國防軍隊，設立軍官學校，及軍械製造廠。(註十)

到了第十二次會議，又議決通過將第十一次會議通過之條文如下：

「一、凡未列舉於前條之事項，得由地方制定單行規章，或由中央規定原則，由地方制定規章。但地方之規章，以不牴觸中央法律者爲限（本條係將原條文「立法」字樣修正。）

「一、全國之陸海空軍均由中央依法律徵集訓練之。（原條文「之」字之下，有「其駐在地以國防地帶爲限」等語，今刪去。）

地方政府除設立警察及警備隊以維持治安外，不得自行訓練正式國防軍隊，設立軍官學校及軍械製造廠。（註十一）

（註一）憲委會主稿人第十次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註二）憲委會主稿人第十次會議速記錄，陳委員肇英的意見。

（註三）憲委會主稿人第十次會議速記錄，衛委員挺生的意見。

（註四）憲委會主稿人第十次會議速記錄，孫委員長的意見。

（註五）憲委會主稿人第十一次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註六）憲委會主稿人第十一次會議速記錄，衛委員挺生的意見。

（註七）憲委會主稿人第十一次會議速記錄，吳委員尙鷹的意見。

（註八）憲委會主稿人第十一次會議速記錄，衞委員挺生的意見。

（註九）憲委會主稿人第十一次會議速記錄，陳委員長衡的意見。

（註十）憲委會主稿人第十一次會議議事錄。

（註十一）憲委會主稿人第十二次會議議事錄。

第二十三章　主稿人的審查會議(七)財政及財政監督

在主稿人審查會第十一次會議一部分的時間，是用來討論「財政及財政監督」的條文。原草案第一百六十一條至一百六十七條關於財政及財政監督，是參照德國憲法的。德國憲法關於財政及財政監督，有四十餘條之多。草案是採折衷辦法，僅採用了七條。第一百六十一條是人民監督政府財政。第一百六十二條是立法的監督。第一百六十三條是由上面接下來的，關於經濟方面，有財政意味。像第一項「中華民國國境以內一切貨物，有自由流通權。各級地方政府不得禁止之。」這是屬於經濟性質的多。尤注重在地方。第二項「關稅應於貨物出入國境時徵收之，幷以一次爲限。對於國內貨物之流通，不得設置關卡以任何名義徵收通過稅。但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費，不在此限。」這是限制地方上禁止貨物出境的。像現在禁米出省這些事情，在現在制度下，絕對不應該有的。第三款「出產稅、消費稅、或其他對於貨物收之稅捐，其徵收之權，屬於

中央政府。各級地方政府，非因中央之委託，不得徵收之。」這是限制徵收貨物稅的。第一百六十四條「一、交通事業及其他公用事業之屬於公營者，其價格在中央政府應由立法院議定之。在各級地方政府，應由參議會議定之。二、各級政府之公營事務，均以營業管理辦法管理之。得自行籌措其經費而負擔其債務。但其淨盈或淨虧，仍應編入總預算。三、公營業之預算、會計、審計及決算程序，以單行法律規定之。四、交通運輸及其他公用事業，非由中央政府經營者，因國防上之緊急需要，得由中央政府臨時管理之。」本條是關於交通和公共事業的規定。因交通和公共事業多帶一些獨占性的，近乎一種徵稅的情形，故應有此規定。至於營業會計和普通會計分開問題，因係財政上困難問題。故僅在此總規定關於交通運輸應由中央政府管理。如此將來各方面辦理交通事業，中央可有一個統制權。第一百六十五條預算中對於應舉辦之事項，其完成之期間在一年以上者，得設定繼續經費。對於每歲支出之數額永久不變之事項，得以法律設定恆永經費。這一條在過去的各憲法或憲法草案，都有規定。第一百六十六條「政府機關之財務行政，均應用聯立綜合之組織，其辦理預算、決算、會計、統計之人員，應由超然之主計機關掌其任免、遷調，並監督指導其事務。其辦理現

金出納之人員，應由統一之出納機關掌其任免遷調，幷監督指導其事務。其辦理審計、稽察之人員，應由獨立行使監察權之審計機關，掌其任免、遷調、幷監督指導其事務。」這是聯立綜合的制度。意在打破一個機關給個人包辦的弊病。第一百六十七條「凡有中華民國國籍之人民，對於該管各級政府之財政簿據，得依法納費，請求閱覽，除關係軍事祕密或外交祕密外，各級政府機關，不得拒絕之。」這一條是絕對財政公開的意思。此種規定，在美國各邦憲法中大都有的。中國幾百年來，人民受着財政不公開的毒，致形成今日財政的情形。這是草案「財政及財政監督」一章起草的旨趣。

但於討論之時委員中有主張取消此章者。有主張維持此章者。又有主張與第五章合併者。其主張取消的，則說：關於財政及財政監督這一章，有的可以不必規定在這裏。有的可無規定之必要。像預算一項，在行政院已有規定。又像編制預算，在立法院裏也有規定。現在僅有地方預算一項，尙無規定。但是否需要規定，尙是一個問題。所以這一章似無獨立成立的必要。(註一)又說：這些條文，殊無規定必要。例如第一百六十三條之貨物自由流通，如將來實行統制經濟時，這一條很有窒礙。又如第一百六十六條之超然主計，理論固然很好，實際很難做得到。鐵道部、實業部，都已由會計科

改變組織，形式方面增加了不少人員。像實業部加多六十餘人，實際還是老樣子。故辦法雖好，是否行得通，卻是問題。所以主張不必有規定。（註二）其主張維持此章的，則說：就事實看來，各級政府關於財政方面的，沒有一個大綱領，也是一種缺點。憲法是根本法，人民如何監督財政，當應有此規定。即別的憲法，也有同樣規定的。至政府機關的財務行政，採用聯綜組織的辦法，是否良善，我們就事論事，辦理財政方面的，有了三個系統的人員，確有相互牽制的情形，縱使不能絕對防弊，但至少可以不增加舞弊。這種組織，如尙不夠規定在憲法上，那末什麼辦法纔有規定的價值？聯綜組織制度，歐戰時期，各國由經驗中得到的結論，認為是好的。所以德國採用了，美國也已採用了。尤其是在各邦，更是澈底採用。至於英國各級政府機關的會計長官，不直隸屬於該機關的長官指揮者，已有幾十年的歷史。人們每說財政上軌道者，莫過於英國。原因卽基於此。如果我們認此為優點，不妨採用，將此放進基本大法。（註三）其主張將此章併歸於他章者，則說：本章可以合併在第五章，不必另設專章。中國在一千年來的歷史，政治革命，循環起伏，新來的，總是約法三章。曾幾何時，財政便腐敗起來，弄得一榻糊塗，民不聊生。於是再起政治革命。所以中國循環的政治革命，和財政有最大的關係。

這是大家所承認的。外國政治所以能夠上軌道，就是國會能把財政放在手裏。現在我們關於財政方面的規定，祇有一預算二立法，三權限。外國政治家常說，沒有良好財政，絕對沒有良好政治。沒有良好政治，也沒有良好財政。所以財政和財政監督，能夠稍加規定，當然是好的。不過個人感覺草案的條文似稍繁。瑣如關於監督一點，可附帶在第五章。因爲這也是屬於中央與地方的關係。中央對財政怎樣監督，人民對財政怎樣監督，條文可以簡單。所以不主張把全部刪棄，最好是刪繁就簡，分併在其他各章中。(註四) 討論結果大家意見覺得祇規定關於財政監督和財政公開的條文便夠了，茲將當日所議決修正通過的條文錄下：

一、中央與各級地方政府課稅之畫分與其協助或補助方法，以法律定之。但關稅及內國貨物產銷稅，應歸中央。地價稅及土地之增益，應歸各縣。所得稅與遺產稅應由中央徵收。但應以其收入之若干成分，給地方政府。

一、中央政府之財政收支除關係軍事祕密或外交祕密之部分外，對於人民，應完全公開。地方政府之財政收支，對於人民，應全部公開。除按期編造財政收支報告送各級政府之立法及

監察機關審核外，人民亦得依法納費請求閱覽財政收支簿據。

以上兩條，又於第十二次審查會議議決通過修正如下：

一、中央與各級地方政府課稅之畫分與其協助或補助方法，以法律定之。但關稅及內國貨物產銷稅，應歸中央。地價稅及土地之增益，應歸地方。所得稅與遺產稅，應由中央徵收。但應以其收入之若干成分給地方政府。（本條係將原條文各縣二字修正爲地方二字。）

一、中央政府之財政收支，除關係軍事祕密或外交祕密之部分外，對於人民，應完全公開。地方政府之財政收支，對於人民，應全部公開，並按期編造財政收支報告送各級政府之立法及監察機關審核。（本條係將原條文「應全部公開」句之下「除」字修正爲「並」字。又原條文審核句之下，自外字起至據字止，全刪）。（註五）

到了第十二次審查會議，議決通過增加條文如下：

一、中央與各級政府之歲入歲出，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次。其編造之範圍及程度，以法律定之。

各級政府公有營業預算及決算之編造，得以單行法律規定之。但其淨盈虧，應依法編入總預算及總決算。

一、凡政府機關之財務組織，其出納、主計、審計等各部分，應各別維持其獨立，以收互相監督之效。其詳細制度，分別以法律定之。（以上兩條加入第十一次會議通過條文「全國陸海空軍，均由中央依法律徵集訓練之」一條之後。）（註六）

此外又議決通過將第十一次會議通過之條文修正如下：

一、中央與各級地方政府課稅之畫分與其協助或補助方法，以法律定之。但關稅及內國貨物產銷稅應歸中央。地價稅及土地之增益，應歸地方。所得稅與遺產稅應由中央徵收。但應以其收入之若干成分給地方政府。（本條係將原條文「各縣」二字修正爲「地方」二字。）

一、中央政府之財政收支，除關係軍事祕密或外交祕密之部分外，對於人民，應完全公開。地方政府之財政收支，對於人民，應全部公開，並按期編造財政收支報告送各級政府之立法及監察機關察核。（本條係將原條文應全部公開句之下「除」字修正爲「並」字。又原條文審

核句之下，自外字起至據字止，全刪。）（註七）

（註一）憲委會主稿人第十一次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註二）憲委會主稿人第十一次會議速記錄，馬委員寅初的意見。

（註三）憲委會主稿人第十一次會議速記錄，衞委員挺生的意見。

（註四）憲委會主稿人第十一次會議速記錄，陳委員長衡的意見。

（註五）憲委會主稿人第十一次會議議事錄。

（註六）憲委會主稿人第十二次會議議事錄。

（註七）憲委會主稿人第十二次會議議事錄。

第二十四章　主稿人的審查會議（八）國民生計

在主稿人第十一次審查會議（二十二年十月五日），一部分的時間是用來討論「國民生計」的條文。先討論土地問題的條文。這是拿吳委員尚鷹所擬的十條來討論。其第一條爲「中華民國領域內之土地，由人民依法取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制。」議決照原文通過。第二條爲「附着於土地之鑛及經濟上可供利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」議決於「可供」二字之下加「公衆」二字。第三條爲「土地所有權人，對於其所有土地負充分使用之義務。」議決將此條移作第一條之第二項。第四條爲「國家因公共事業之需要，得依法徵收土地。但對於所有權人及與土地有權利關係人，應予相當之補償。」第五條爲「關於土地所有權之取得、移轉，設定負擔、或租賃，國民政府認爲有妨害國家政策者，得制止之。」議決均删除。第六條爲「土地價値非因施以勞力資本而來者，應歸人民公共享受。前項土地價値使歸人

民公共享受之方法，以按照土地價值徵稅行之。」第七條爲「按照土地價值所徵收之稅額，應由地方政府分配於地方公用。但國民政府因中央土地行政之實際需要，得向地方提用稅款。其提用數額，以法律定之。」均議決照原文通過。第八條爲「經照土地價值徵稅之土地，其所有附着於該土地之改良物，不得再徵任何稅費。」議決刪去。第九條爲「國家對於土地之分配整理，以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則。」議決照原文通過。第十條「關於土地訴訟事項，國民政府得專設土地裁判機關掌理之。」議決刪去。（註一）

次討論吳稿「國民生計」章的條文。經議決修正通過各條文如下

一、建設之首要在民生。國家應用政治力量改善財富之生產、分配與消費，並建立良好之經濟制度，以維持國民生計之均足。

一、政府應與人民協力共謀農業之發展，以足民食。共謀織造之發展，以裕民衣。建築大計畫之各式屋舍，並規定標準租金，及減免建築物稅率，以樂民居。修治道路運河，及發展航空事業，以利民行。

一、實業之發展，應分個人企業與國家經營兩途進行。凡事業之可以委諸個人或其較國家經營爲適宜者，應任個人爲之，由國家獎勵保護。至其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之。

一、爲發展農林經濟，政府應積極實施左列事項：

(一)墾殖荒地，開發水利。

(二)設立農業金融機關，獎勵農村合作事業。

(三)實施倉儲制度，預防災荒，充裕民食。

(四)發展農業教育，改善農民生活。

(五)改良農村住宅，興築農村道路。

一、勞資雙方之關係，以協調互利爲原則。(照原案)

一、國家得以左列方法節制私人資本：

(一)按累進稅率徵收所得稅。

(二)按累進稅率徵收遺產稅，及限制遺產繼承。

(三)制定合理之贏餘分配制度，以平衡勞資之經濟利益。

(四)限制私人資本之借貸利息，及不動產使用之租金。

(五)平準貨物價格。(註二)

到了第十二次會議議決通過將第十一次會議通過「國家得以左列方法節制私人資本」一條之一、二、兩項合併修正爲「一、按累進稅率徵收所得稅及遺產稅。」幷議決通過增加條文如下：

一、爲改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工法規。

一、爲謀國民經濟之發展，國家應提倡各種合作事業。

以上兩條，加入第十一次會議通過條文「勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業」一條之後。(註三)

此外並議決將第十一次會議通過之條文修正如下：

一、國家應用政治力量改善財富之生產分配與消費，並建立良好之經濟制度，以維持國民生

計之均足。（本條係將原條文首句「建設之首要在民生」一語刪去。）

一、勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業。（本條係將原條文「勞資雙方之關係」等句修正如上。）（註四）

又議決通過將第十一次會議通過之條文「政府應與人民協力共謀農業之發展，以足民食。共謀織造之發展，以裕民衣。建築大計畫之各式屋舍，並規定標準租金，及減免建築物稅率，以樂民居，修治道路運河，及發展航空事業，以利民行。」一條刪除。（註五）

（註一）憲委會主稿人第十一次審查會議速記錄。

（註二）憲委會主稿人第十一次會議議事錄。

（註三）憲委會主稿人第十二次會議議事錄。

（註四）憲委會主稿人第十二次會議議事錄。

（註五）憲委會主稿人第十二次會議議事錄。

第二十五章　主稿人的審查會議(九)國民教育

在主稿人第十二次會議所討論的，是關於「國民教育」的條文。其所議決修正通過之各條如下：

一、三民主義爲中華民國國民教育之根本原則。

一、中華民國之人民教育之機會，一律平等。

一、教育應以培養高尙人格，增高生活技能，及造成健全國民，爲其主要目的。

一、已達學齡之兒童，應一律受義務教育。未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育。其詳以法律定之。

一、全國公私立之教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。

一、國立大學及國立專門學校，應注重地區之需要，以維持各地區人民得受高等教育之機會

均等，而促進全國文化之平衡發展。

一、中央及地方應寬籌教育上必需之經費。其依法獨立之教育基金，並予以保障。

一、私立學校成績優良者，應予以獎勵及補助。

一。華僑教育應予獎勵及補助。

一、全國公私立學校應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優而無力升學之學生。

一、對於學術之研究有發明者，由國家獎勵並保護之。

一、學校教職員成績優良久於其職者，國家應予以獎勵及保障。

一、有關歷史、文化、藝術之古蹟古物，應由國家保護或保存之。（註一）

（註一）　憲委會主稿人第十二次會議議事錄。

第二十六章　主稿人的審查會議(十)憲法之保障

在主稿人第十二次會議，一部分的時間是用來討論關於「憲法之保障」的條文。其略有討論的，就是解釋憲法的機關之問題。委員中有主張憲法之解釋，在國民大會開會期中由國民大會行之，在閉會期中，則由國民委員會會同立法、司法兩院組織委員會行之者。(註一)另一種意見，則爲主張在閉會期間，由國民委員會行之，無須會同其他機關另組織委員會者。其理由則謂：如其不然，則司法院之外，監察院也應該加入。而實際上解釋憲法，宣告其他法律無效，與立法院是對抗性質，更不應該加立法院在內。(註二)又說在閉會期間，所以祇應由國民委員會行之，不要會同那一院者，因爲解釋憲法，雖說一部分是法律問題，但是一到這種場合，就是政治問題了。(註三)討論結果，修正通過條文如下：

一、凡法律與本憲法牴觸者，無效。

一、本憲法之解釋，在國民大會開會期中由國民大會行之。在閉會期中，由國民委員會行之。

一、本憲法非由國民大會三分一以上代表之提議，並代表總數三分二以上之出席，及出席代表四分三以上之議決，不得修改之。

一、本憲法由國民大會決定並頒布之。

一、本憲法自頒布之日施行。(註四)

(註一)　憲委會主稿人第十二次會議速記錄，陳委員長銜的意見。

(註二)　憲委會主稿人第十二次會議速記錄，吳副委員長的意見。

(註三)　憲委會主稿人第十二次會議速記錄傅委員秉常的意見。

(註四)　憲委會主稿人第十二次會議議事錄。

第二十七章　主稿人的審查會議(十一)編制

主稿人從第一次審查會議起從事初步審查工作，到第十二次審查會議纔完畢這種工作。關於編制問題，由孫委員長擬定分爲十章。即第一章「總則」第二章「人民權利義務」第三章「國民經濟」第四章「國民教育」第五章「中央與地方之關係」第六章「國民大會」第七章「中央政府」第八章「省」第九章「地方政府」第十章「附則」。關於分章，由孫委員長指定吳副委員長經熊、傅委員秉常、史委員尙寬、三位擔任。並請憲委會專員臨時幫忙。先派定專員黃公覺、纂修金鳴盛將初稿各條次序排列一下。吳、傅、史三人，隨又重新排列一次。到了主稿人第十三次會議(二十二年十月二十七日)，遂開始第二次審查的工作。在將條文依次宣讀之前，由吳副委員長經熊暨傅委員秉常報告編製憲法草案初稿章節之經過情形。

吳副委員長的報告如下：

「在逐條宣讀以前，有一問題須爲研究。上次會決定此初稿共分十章。不過那天我們三人排列條文次序的時候，關於省的問題，以爲省若在中央與地方之間，看起來，好像第七章中央政制，第九章地方政制，第八章爲省，排列在此處，將來或者有批評的，對於省的性質，倒底算是中央或算是地方，有所懷疑。但是我們仔細研究起來，這個問題，是不要緊的。因在總理遺教當中，省是承上啓下一個聯絡的機關，絕對不是地方自治單位。但同時又不能將省排列中央政制裏邊，蓋省雖是中央行政區域，但與中央之各院有別，所以把牠定在第八章。正是表示總理遺教的精神，省完全是中央與地方之聯絡機關。那天開會的時候，傅委員長主席。此外或有許多補充的報告，可請傅委員長說明。」（註一）

傅委員秉常爲補充的說明如次：「剛纔吳副委員長的報告，很是詳盡。本席尚有一點補充的說明。關於中央與地方之關係當中，第六十七條以下，有幾條就是關於財政的幾條。這幾條實不能說是中央與地方的關係。我們斟酌了許久，以爲第六十七、八、九各條，差不多中央地方方面都要舉辦的。但決不是中央與地方之關係。若加在這一章裏邊，究竟適宜與否，我們大家還未能十分決定。

當時關於此點，主張有兩個辦法。(一)可以把本章標題改一改，但當時未能想到適當的名詞。(二)這幾條全可以分成兩部分。差不多中央政府如何作，地方政府也可以如何作。可以把這幾條分中央與地方兩部分，也可以的。惟上次會講的很明白，決定令我們三人只可編列條文次序，對於文字不能修改。如將六十七條以下三條分為中央與地方兩部分，文字上當然要修改的。所以第二點，我們也沒敢決定。此外還有一點須爲補充說明，就是第六章第六十三條中央立法權排列的問題。我們另外整理一下。其次序爲國籍、民法、刑法、司法、考試、監察、國防、外交、內政、財政、經濟、土地、教育等等，循序排列。那天上下午審查的結果如此。」(註二)

此外對於第一百三十八條之修正，吳副委員長復爲說明如次：「第一百三十八條縣爲地方自治單位，第二項現修改爲第一百四十條。當審查時，我們認爲第一百三十八條兩項可分爲兩條。因第一百三十八條第一項既講的是自治，此下第一百三十九條就應爲縣自治事項。第一百四十條再提到縣民行使四權問題。如此循序排列，比較好一點。」(註三)

吳傅報告畢，遂開始審查。議決通過原草案第一章標題「總則」修正爲「總綱」。因爲「總則」、、

兩個字擺在此處不大妥當。因在民法中有所謂民法總則。總則的意義，就是根本的規定。凡總則所講的，與以下所講的，有聯絡關係。初稿中之第一章總則，與第一章以下沒有什麼聯絡關係，所以不能稱爲總則的。（註四）

第一章第一條至第四條之第一、第二兩項，及第五條第六條、均經原案通過。第一章第四條第三項「行政區域名稱之變更，以法律爲之，」修正爲「行政區域及區域名稱得以法律變更之。」到第十六次會議，議決將第十三次會議通過原草案之第一章第四條第一項修正爲「中華民國之領土爲江蘇、安徽、江西、浙江、湖北、湖南、福建、河北、山東、河南、山西、陝西、甘肅、四川、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、新疆、熱河、綏遠、察哈爾、甯夏、青海、西康及蒙古、西藏所包括之疆域。本條係將原文，「西康」二字下之「二十八省」四字刪去。第二章第七條至第十七條及第十九條至第二十三條議決照原文通過。第二章第十八條「人民依法律有選舉、被選舉、罷免、創制、複決之權，」修正爲「人民有依法律選舉、被選舉、罷免、創制、複決之權。」這是因以上各條全是定爲「人民有依法律」云云，本條則定爲「人民依法律有選舉」云云。有字在「法律」之下，文字上似不一致，所以

本條首句應改爲「人民有依法律」（註五）

第三章第二十四條至第三十四條之一「第一」、「第二」、「第三」三款，照原案通過。第三十四條「國家得以左列方法節制私人資本」修正爲「謀財富分配之改善，國家應爲左列之設施。」本條第四款「平準貨物價格」修正爲「平準糧食，及其他生活必需品之價格。」因平準貨物價格，範圍略嫌廣汎，對於貨物之種類，並未限制。（註六）本條並增加第五款「提倡各種合作事業。」又議決通過將原草案第三章第三十四條改編爲第三十條。原第三十二條改編爲第三十一條。原第三十一條改編爲第三十二條。在第十七次會議之時，議決於第十三次會議通過第三章第三十二條之後增加一「人民因服兵役工役及公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟及撫卹」一條。原第三十條改編爲第三十三條。此外尚議決删除原草案第三十三條。（註七）

第四章第三十五條至第三十九條及第四十一條至第四十七條，照原草案通過。第四十條「國立大學及國立專門學校，應注意地區之需要，以維持各地區人民「得」受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展」，修正爲『國立大學及國立專門學校，應注重地區之需要，以維

持各地區人民「享」受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展。』（註八）

第五章第四十八條、第四十九條之第三款、第五十條、第五十一條、第五十二條、第五十三條、第五十六條、第五十七條之第二項、第五十八條、第五十九條、第六十條及第二、第三、第四、三款，暨第六十一條，均照原草案通過。第五章第四十九條第一款「每縣及其同等區域，選出代表一人，但人口超過五十萬者，得增選代表一人」本款係將原文「百」字修正為「五十」二字。因為百萬的人數太多，全國各縣人口滿百萬的實不多見。（註九）本條第二款「每市選舉代表一人，但人口超過三十萬者，每三十萬增選一人，不滿三十萬者，以三十萬計，」本款原文全刪。今修正如上。到第十七次會議復將第十四次會議通過原草案之第五十三條第一款修正為「選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長，及罷免行政院院長、副院長」本條係將原文首句「選舉罷免總統、副總統」下之「行政院院長、副院長」八字刪去。於末句後增加「及罷免行政院院長副院長」一句。第五章第五十四條「國民大會代表，在會議時所為之言論及表決，對外不負責」第五十五條「國民大會代表，除現行犯外，在會期中，非經國民大會之許可，不得逮

捕或監禁之。」以上兩條，均係將各該原文首句「國民」下增加「大會」二字。第五十七條之第一項「國民大會閉會期間，設國民委員會。委員名額，定爲二十一人，由國民大會選舉之。」本項係將原文「十五」兩字，修正爲「二十一」三字。因爲將來的國民委員會不像現在的國民政府委員會不負實際責任的，牠是國民大會閉會期間的代表機關，負有最高的責任。所以原定委員人數十五人，似乎太少。現在國民政府委員三十六人。還三十幾個人，在現在看起來，似無任何作用。不過在將來憲法頒布，政府正式改組之後，這些人的作用，是很大的。他們差不多等於元老一樣。對政府是超然的地位。對國民大會是代表的地位。不像現在的國民政府上面還有中央政治會議，委員是無甚地位的。將來的總統，是禿頭的。國民委員會在政治上，自有相當作用。故國民委員的名額，宜稍加多。並且現在憲法所規定的，差不多在三五年內不能隨便變換的。在此時期中，對於政府以外與政治有關係的人物，如沒有方法來維持他們的地位於政治上多少有些問題。所以這個機關，也有調濟此種情形的作用。如名額太少，恐安置不下。（註十）第六十條增加第一款爲「於國民大會閉會後，接管大會祕書處，並籌備下屆大會之召集。」本條原第一款「經國民政府之請求，或於監察

院對於大總統副總統提出彈劾，並經委員四分三以上之決議時，召集國民大會，」修正爲「經國民政府之請求，或於監察院對於總統副總統提出彈劾，並經委員四分三以上之決議時，召集臨時國民大會。」幷將本款改編爲第二款。原第二款改編爲第三款。原第三款改編爲第四款。原第四款改編爲第五款。（註十一）

第六章原草案標題爲「中央與地方之關係，」經議決修正爲「中央與地方之權限。」因爲本章第一條（卽第六十二條）爲均權畫分原則。第二條乃關於中央立法權之種類。第三條規定地方制定規章的權限。第四條規定關於軍事方面中央與地方之權限。第五條修課稅畫分也是種權限。以下第六十七、六十八、六十九各條，乃規定關於財務的權限。所以本章應改爲「中央與一地方之權限。」（註十二）第六章第六十二條、第六十三條、第六十五條之第一項，及第六十八條，均議決照原文通過。第六十四條則修正爲「凡未列舉於前條之事項，得由地方制定單行規章，或由中央規定原則，由地方制定規章。但地方之規章，與中央法律牴觸者無效。」本條係將原文末句「以不牴觸中央法律者爲限」修正如上。因爲「以不牴觸中央法律者爲限」意義不很明顯，不如吳副

委員長草案說「地方規章與中央牴觸者無效」那麼好。（註十三）第六十五條之第二項經修正爲「地方政府除設立警察以維持治安外，不得自行組織軍隊。」本項係將原文「及警備隊」「正式國防」八字及末句設立軍官學校等語刪去，幷將「訓練」二字修正爲「組織」二字。第六十六條修正爲「中央與地方政府課稅之書分，與其協助或補助方法，以法律定之。但關稅及內國貨物產銷稅應歸中央地價稅及土地之增益，應歸地方。所得稅與遺產稅應由中央徵收，但應以其收支之若干成分給地方政府。」本條係將原文首句「各級」二字刪去，修正如上。第六十七條第一項修正爲「中央與地方政府之歲入歲出，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次。其編造之範圍及程序，以法律定之。」本項係將原文首句「各級」二字修正爲「地方」二字。本條第二項修正爲「中央與地方政府公有營業預算及決算之編造，得以單行法規定之。但其淨盈虧，仍應依法編入總預算及總決算。」本項係將原文首句「各級」二字，修正爲「中央與地方」五字。並刪去單行法「律」之律字。第六十九條修正爲「中央政府之財政收支，除關係軍事秘密或外交秘密之部分外，對於人民，應完全公開。地方政府之財政收支，對於人民，應全部公開。並按期編造財政收

支報告送各該政府之立法及監察機關審核。」此條係將原文末句送各級政府之「級」字，修正爲「該」字。(註十四)

原草案第七章第二節第七十九條至第八十六條；第三節第八十七條、第八十八條、第九十一條、第九十二條；及「第一」、「第二」、「第三」、「第六」四款，暨第九十三條；第四節第九十四條、第九十五條、第九十六條、第九十八條至第一〇二條及第一〇四條；第五節，第一〇五條至第一一三條；第六節第一一四條至第一一六條、及第一一八條、第一一九條；第七節第一二〇條至第一二二條及第一二五條、第一二六條、第一二八條，均照原文通過。

在第十七次會議議決將第十五次會議通過原草案之第七章第二節第八十三條修正爲「司法考試各院院長副院長在國民大會閉會期間，因事均去職時，由總統提經國民委員會之同意任命代理院長、副院長。」本條係將原文首句「行政」二字刪去。將第十五次會議通過原案之第七章第三節第八十八條修正爲「行政院設院長、副院長各一人，由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之。」本條係將原文末一句刪去，增加修正如上。在第七十八條之後增加「五院

各依行使治權有侵越他院權時，該他院應提出質詢」一條。原案第七章第三節第八十九條經修正爲「行政院設各部、各委員會，分掌行政職權。」本條係於原文「行政院設各部」六字下，增加「各委員」三字。第三節第九十條修正爲「行政院各部部長，各委員會委員長，均由行政院院長依法提請國民政府任免之。」本條係於原文「均由行政院院長」七字下增加「依法」二字。所謂依法，就是依行政院組織法。(註十五)第九十二條增加第二款爲「提出於立法院之戒嚴案」本條原第四款「各部、各委員會提議之事項，」原第五款「各部會間共同關係之事項」修正爲「各部各委員會間共同關係之事項」並將原第二款改編爲第三款。原第三款改編爲第四款。原第四款改編爲第五款。原第五款改編爲第六款。原第六款改編爲第七款。第四節第九十七條修正爲「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項之權」本條係於原文預算案句下增加「戒嚴案」三字。因爲戒嚴案不交立法院通過，則把憲法上規定戒嚴的意義失去。所以要宣布戒嚴，自須經過隆重的手續，表示停止憲法上一切權利，是不能很容易的纔好。照現在的情形看來，現在的軍隊所謂戒嚴，全是警備。在這種現狀之下，戒嚴令應

該由立法院通過的。（註十六）於第九十七條之後，增加「立法院對於行政院政治設施及法律案之執行，認爲不當時有提出質詢之權」一條。第四節第一〇三條修正爲「立法委員不得兼任其他公職或執行業務。」本條係於原文末句後增加「或執行業務」一句。因爲立法委員有任期，在任期兼充律師或其他職務是不好的。（註十七）第六節第一一七條修正爲「考選委員會委員長、委員及銓敍部部長，均由考試院院長依法提請國民政府任免之。」本條係於原文「委員長」三字下增加「委員」二字，「考試院院長」五字下增加「依法」二字。第七節第一二七條修正爲「監察委員不得兼任其他公職，或執行業務。」本條係於原文末句後增加「或執行業務」一句。此外議決於第十五次會議通過原草案第七章第一節第七十五條之後，增加「國民政府宣布戒嚴解嚴」一條。因爲關於戒嚴解嚴的問題，在憲法上不解決，是不大好的。因爲若不規定經過嚴重程序，始可戒嚴，則可以警備的事體，天天隨便來戒嚴。那末憲法上所規定的權利義務，完全是假的了。凡人民的家宅可以自由搜索，居住不能自由，殊爲不妥。（註十八）於原草案第七章第二節第八十一條之後，增加「總統爲中華民國之元首」一條，以表明總統之性質。但於第十六次會議，又議決將此

條刪去。因爲覺得將來的總統地位，等於現在國民政府的主席。訓政時期約法第七十三條是這樣規定「國民政府主席對內對外代表國民政府。」現在我們在第八十三條總統對外代表中華民國之前加一條總統爲國家之元首，這是和訓政時期約法第七十三條所規定的性質稍有不同。中央政制從最高機關到國民政府，由國民政府統攬五權，當然在國民政府與最高之間，無介乎其間的東西。現在規定了總統爲中華民國之元首，好像總統是在國民政府之上了。不過我們所欲規定的總統，衹是一個國民政府的首長，不是在國民政府之上的。所以此條要刪去。又於原草案第七章第七節第一一二條之後，增加三條：「(一)監察院設審計委員會，掌理審計及稽察事務。(二)審計委員會設審計委員五人，由監察院院長依法提請國民政府任免之。審計委員互選一人爲委員長。(三)審計委員會之決算報告，應經監察院全院委員之審查公布之。」因爲監察院不是行政機關，在行政機關，最好不要委員制，可以責任分明，主張貫澈，不依賴，不推諉，作事可以迅速澈底方便，這是行政機關不用委員制的好處。但是監察情形與行政情形相反。監察的責任，不專屬一人纔好。若專屬一人，則以一人與各方全體奮鬬，恐怕沒有這們大勇氣。若審計部改爲委員制，各方不能以力

量對委員中之某一人來壓迫。這委員制度實在是很相宜的。此外還有幾點採部長制也是不相宜。因為審計責任重大，部長必須學問好，技術好，經驗豐富，毅力大，關於審計還得內行。若是對於審計雖有相當的學識，而毅力不夠，這是一定不能作審計部長。若是這人的肩膀扛得起來，但是學識不夠，也是辦不好的。所以全國的審計事項擺在一人頭上，結果是很危險的。因為一人不成，而整個系統紊亂，審計等於虛設，殊為不妥。如謂審計部長不好，可以更換，但是隨便可以更換，則地位不固，且得罪一般人，永遠有人攻擊，更沒有人敢來嘗試。部長既是不能常換，幸而用一個能幹的部長，自然甚善。若部長能力稍差，則整個審計系統永無成功之望。在普通機關，最難的，就是不用私人，如審計部為部長制，則私人難免任用。現改為委員制，就令有一二私人，也沒多大關係。且全體委員須經過國民政府任命，太不像樣的，一定提不出來，自然須有相當學識經驗及名譽纔成。同是委員長，不是院長指定，及由委員互選。這委員長更要相當的內行及名譽。依照現在審計部組織法與審計辦法，若採委員制，其餘委員應各有職務，不兼廳長，就要直接到中央所在地各院部會執行審計事務。蓋他的審計事務與行政委員有所不同，行政官乃是一人負責，其餘委員不負責任。此則為各個負責

任。不過對外負責，是合起來的，以免受外界之壓迫。(註十九)此外議決删除原草案第七章第七節第一二三條及第一二四條。

到了第十六次會議，復將第十五次會議通過原草案之第七章第七節第一二八條修正爲「監察院之組織及審計委員與審計官之保障，以法律定之。」本條係於原文首句「監察院之組織」下增加修正如上。因爲審計委員加以保障問題，非常重要，蓋審計官的職務，並不是椿椿都由監察委員作最後決定的，祇有決算報告，其關於普通的審計事務，均非由監察委員決定。審計官和司法官最大不同之點，而更須有保障必要的，是在司法案件，每一百件中，差不多祇有一二件是對官的，有九十八九件是對人民的，審計案件則一百件中差不多有九十八九件是對官的，祇有一二件是對人民的。我們要知道對官的案件，容易應付呢，還是對民的案件容易應付的。當然對官的案件比對民的案件難得多了。司法官執行的案件，比審計官執行的案件，容易數十倍，尙且有保障，則審計官更須有法律之保障，毫無疑問。若說審計委員係屬事務官，而無須保障，然司法官何嘗不是事務官呢？司法官也不過審查，審查任何一案合法不合法而已，並無特別的權力。審計官雖是事務官，但

也有監督的責任。在外國審計官很少無保障的。普通都享有終身職的權利。中國人民對於法律觀念，不是素有訓練，任何事很容易弄得亂七八糟。所以我們更應該採取各國的辦法。如意大利、法蘭西、日本等，將審計官也定爲終身職。如無保障，審計官很易受人利用操縱，受人脅迫，於審計上將受極大的妨礙。故審計官必須加以保障，纔能免除此種弊病。(註二十)

第八章第一二九條、第一三一條、第一三二條及「第一」「第二」「第五」三款，第一三三條、第一三四條、第一三六條、第一三七條、均照原案通過。第一三〇條則修正爲「省設省參議會。參議員名額每縣市一人，由人民直接選舉之。任期三年，連選得連任。」本條係於原文「每縣」二字下，增加「市」二字。因爲屬於省的市，也應該有代表。(註二十一)第一三一條修正爲「省參議會每半年開會一次。其會期以一個月爲限。但遇必要時得召集臨時會議。」本條係於原文第二句「年」字上，增加「半」字。第一三二條增加第三款爲「向立法院提議關於省之法律案」。因爲由省自己制定，牠對於別省有沒有妨礙，有沒有牴觸，是不知道的。由中央來決定，當然能顧到各方面情形，不會發生牴觸的毛病。(註二十二)而且這個辦法，一方面可以限制省的立法權，因爲牠自己不能制定法

規的。一方面可以擴張牠的立法權，因爲牠可以向立法院提議法律案的。像青海這些地方，情形特殊，即民法也有制定單行法的必要。但這些更須經立法院通過。既有提議權，這也可以向立法院提議了。(註二十三) 本條原第三款「議決省單行規章事項」修正爲「議決依法律委任之單行規章事項。」因爲須由中央委任，纔有此權。(註二十四) 原第四款「建議省政興革事項」修正爲「向行政院或省政府建議省政興革事項」因爲依原案不知向誰建議，非指明不可。(註二十五) 並議決將原第三款改編爲第四款，原第四款改編爲第五款，原第五款改編爲第六款。第一三四條第一項修正爲「省長由省參議會就行政院所提出經立法院同意之候選人五人中選出一人，由國民政府任命之，任期三年。」本條係於原文「就行政院所提出」七字下增加「經立法院同意」六字。第一三五條「省長受中央政府之指揮，執行省內之中央行政事務，監督地方自治。」本條係將原文「執行省內之」五字下「國家」二字，修正爲「中央」二字。將「行政」二字下「處理省務」四字，修正爲「事務」二字。(註二十六)

第九章第一節第一三八條、第一三九條及「第二」「第三」「第四」「第五」「第六」「第七」「第

十、「第十二」八款，第一四二條、第一四三條及「第一」、「第二」、「第四」、「第五」、「第六」五款，第一四四條之第一項第一四五條至第一四八條，均照原文通過。第二節第一四九條、第一五〇條、第一五三條至第一五六條，亦均照原文通過。第一節第一三九條第一款「全縣人口之調查登記事項」，修正爲「全縣戶口之調查登記事項。」第八款「全縣之保息事項」，修正爲「全縣之保養生息事項。」第九款「全縣公產之保管及整理事項」，修正爲「全縣公有財產之保管及整理事項。」第一節第一四〇條修正爲「縣民關於縣自治事項，依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。」本條係將原文「縣民」二字下之「得」字刪去，修正爲「關於縣自治事項」一句。因爲第十八條已規定人民有依法律選舉、被選舉、罷免、創制、複決之權。這裏若再爲規定，便是重複，所以於上面加一句，人民對於自治事項，行使什麼什麼權。這樣可與第十八條有點分別。（註二十七）第一節第一四一條修正爲「縣設縣議會。議員九人至十七人，由人民直接選舉之。任期三年，連選得連任。」本條係將原文第二句設員之「設」字刪去。第一節第一四二條修正爲「縣議會每半年開會一次。其會期以二十日爲限。但遇必要時，得召集臨時會議。」本條係將原文『以二十天之「天」字刪去修正

爲「日」字』第一節第一四三條第三款修正爲「向縣政府建議縣政興革事項」本款係於原文首句上增加「向縣政府」四字。第一節第一四四條之第二項「縣長候選人以經中央考試合格者爲限，」本項係於原文「以經」二字下增加「中央」二字。「考試」二字下刪去「銓敍」二字。第二節第一五一條修正爲「市民關於市自治事項，依法行使選舉、罷免、創制、複決之權。」本條係將原文市民二字下之「得」字刪去，修正爲「關於市自治事項」一句。第二節第一五二條修正爲「市設市議會。議員十一人至二十九人，由人民直接選舉之。任期三年，連選得連任。」本條係將原文「第一、」「第二」兩項合併修正如上。第二節第一五三條修正爲「市議會之召集及其職權，準用關於縣議會之規定。」本條係於原文首句「市議會」下增加「之召集及其」五字。第二節第一五五條修正爲「市長對於應奉行之國家法令而不奉行時，其直接監督機關得免其職。其繼任人仍由人民選舉之。」本條係將原文末句「仍由市民選舉之」之「市」字，修正爲「人」字。

第十章第一五七條、第一五九條至第一六一條，均照原文通過。第一五八條「本憲法之解釋，

在國民大會閉會期中，由國民大會行之。閉會期中由國民委員會行之，」修正爲「本憲法之解釋，由立法院擬具意見，提請國民大會決定之。在國民大會閉會期中，提請國民委員會決定之。」因爲由國民大會解釋憲法，一定很不容易的。因代表人數很多，不能討論。而且解釋憲法，要有專門的學識，國民大會代表和國民委員未見得都是此種人才，對於解釋憲法，都能勝任愉快。(註二十八)

(註一)　憲委會主稿人第十三次會議速記錄。
(註二)　憲委會主稿人第十三次會議速記錄。
(註三)　同上
(註四)　憲委會主稿人第十三次會議速記錄，吳副委員長的意見。
(註五)　憲委會主稿人第十三次會議速記錄，吳副委員長的意見。
(註六)　憲委會主稿人第十三次會議速記錄，孫委員長的意見。
(註七)　憲委會主稿人第十三次會議議事錄。
(註八)　憲委會主稿人第十三次會議議事錄。
(註九)　憲委會主稿人第十三次會議速記錄，孫委員長的意見。
(註十)　同上

（註十一）憲委會主稿人第十三次會議議事錄。

（註十二）憲委會主稿人第十三次會議速記錄。

（註十三）憲委會主稿人第十四次會議速記錄，林委員彬的意見。

（註十四）憲委會主稿人第十四次會議議事錄。

（註十五）憲委會主稿人第十五次會議，孫委員長的說明。

（註十六）憲委會主稿人第十五次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註十七）憲委會主稿人第十五次會議速記錄，孫委員長的意見。

（註十八）憲委會主稿人第十五次會議速記錄，焦委員易堂的意見。

（註十九）憲委會主稿人第十五次會議速記錄，衞委員挺生的意見。

（註二十）憲委會主稿人第十六次會議，衞委員挺生的意見。

（註二十一）憲委會主稿人第十六次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註二十二）憲委會主稿人第十六次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註二十三）憲委會主稿人第十六次會議速記錄，吳副委員長的意見。

（註二十四）憲委會主稿人第十六次會議速記錄，林委員彬的意見。

（註二十五）憲委會主稿人第十六次會議，孫委員長的意見。

（註二十六）憲委會主稿人第十六次會議議事錄。

（註二十七）憲委會主稿人第十六次會議速記錄，孫委員長的意見。

（註二十八）憲委會主稿人第十六次會議速記錄、吳副委員長，林委員彬的意見。

第二十八章　主稿人的審查會議(十二)三讀

從第十七章到第二十六章所敍述的，是主稿人審查會議的初讀情形。第二十七章所述的，則為主稿人審查會議的二讀情形。本章所述的，就是審查會議的三讀情形。這就是二十二年十一月十六日主稿人第十八次會議的工作。當日所議決通過的條文如下：

一、第一章第一條至第六條。

二、第二章第七條至第十六條、及第十八條、第十九條、第二十一條至第二十三條。

三、第三章第二十四條、第二十五條、第二十六條之第二項、及第二十七條至第三十四條。

四、第四章第三十五條至第三十七條，及第三十九條至第四十七條。

五、第五章第四十八條、第四十九條第一項，及該項第三款，第五十條至第五十三條第一項、及該項「第一」「第二」「第三」「第四」「第五」五款，第五十四條至第五十八條、第六十條第一項及

該項「第一」「第二」「第三」三款，暨第六十一條。

六、第六章第六十二條、第六十三條第一項及該項第一款至第十五款，第十七款至第二十八款，第六十四條、第六十五條、第六十七條之第一項，暨第六十八條。

七、第七章第七十條、第七十一條、第七十二條、第七十四條至第七十八條，第八十二條至第八十三條，第八十四條、第八十六條至第九十一條，第九十三條至第九十八條之第一項，第九十九條至第一一〇條，第一一二條、第一一四條至第一一九條，第一二一條至第一二五條之第一項，第一二六條、第一二七條之第二項及第一二九條至第一三二條。

八、第八章第一三三條至第一三八條之第二項，及第一三九條至第一四一條。

九、第九章第一四二條、第一四三條第一項及該項「第一」「第二」「第三」「第五」至「第十一」十款，第一四五條、第一四六條、第一四七條第一項及該項「第一」「第二」「第三」三款。第一四八條、第一五〇條之第二項，第一五二條、第一五三條、第一五四條、第一五六條、第一五七條、第一五八條、第一六〇條暨第一六一條。

十、第十章第一六二條至第一六六條。（註一）

當日所議決通過修正之條文如下：

一、第二章第二十條「本章前列各條所稱停止或限制人民自由或權利之法律，以爲社會秩序公共利益或避免緊急危難而制定者爲限。」本條係於原文「或避免緊急危難」七字下，增加「而制定」三字。

二、第四章第三十八條「已達學齡之兒童，應一律受義務教育。未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育。」本條係將原文末句「其詳以法律定之」一語刪去。

三、第五章第四十九條第一款「每縣及其同等區域選出代表一人。但人口超過五十萬者，得增選代表一人」修正爲「每縣及其同等區域選出代表一人，但人口超過五十萬者，增選代表一人；」并將本條第二款「每市選舉代表一人，但人口超過三十萬者，每三十萬增選一人，不滿三十萬者，以三十萬計」修正爲「每市選舉代表一人，但人口超過三十萬者，每三十萬增選代表一人，不滿三十萬者，以三十萬計。」

四、第五章第五十三條第六款「受理國民政府提請解決之事項。」本項係將原文首句「解決」二字刪去，修正爲「受理」二字。

五、第五章第五十九條「國民委員會委員不得兼任其他職務」本條係將原文職務二字之上「任何」二字删去。

六、第五章第六十條第四款「受理監察院對於行政院、立法院、司法院、考試院各院院長及立法委員、監察委員之彈劾案，」修正爲「受理監察院對於行政院、立法院、司法院、考試院各院院長副院長及立法委員、監察委員之彈劾案。」幷將本條第五款「受理國民委員會委員對於監察院院長之彈劾案，」修正爲「受理國民委員會委員對於監察院院長副院長之彈劾案。」

七、第六章第六十六條「中央與地方政府課稅之畫分與其協助或補助方法，以法律定之。」本條係將原文自「但關稅」句起至末句「分給地方政府」止，全刪。

八、第六章第六十九條「中央政府之財政收支，除關係軍事或外交之祕密部分外，對於人民，應完全公開。地方政府之財政收支，對於人民，應全部公開。並均應按期編造財政收支報告送各該

府之立法及監察機關審核。」本條係將原文「除關係軍事」句下之「秘密」二字及「或外交秘密」五字下之「之」字，均刪去。於原文「或外交」三字下，增加一「之」字。及「按期」二字上增加「均應」二字。

九、第七章第二節第八十一條「中華民國人民年滿四十五歲者，得被選舉爲總統、副總統。」本條係將原文「年滿四十五歲」句下之「完全享有公民權」七字刪去。

十、第七章第二節第八十五條「司法院、考試院院長、副院長在國民大會閉會期間，均因事故去職時，由總統提經國民委員會之同意任命代理院長。」本條係於原文首句「司法」及「考試」下，各增加「院」字。於「因事故去職時」句之上，增加一「均」字。將「各院院長副院長」之「各院」二字，及末句之「副院長」三字，均刪去。

十一、第七章第四節第九十八條之第二項「前項立法委員名額之分配，應以區域、職業、及學術爲標準。其人選不以國民大會代表爲限。」本條係於原文末句後，增加「其人選不以國民大會代表爲限」一句。

十二、第七章第五節第一一三條「最高法院有統一解釋法令之權。」本條係將原文「法令」二字上之「普通」二字删去。

十三、第七章第七節第一二五條之第二項「前項監察委員名額之分配，應以區域及學術爲標準。其人選不以國民大會代表爲限」本條係於原文末句後，增加「其人選不以國民大會代表爲限」一句。

十四、第七章第七節第一二八條「審計委員之決算報告，應經監察院全院監察委員之審查公布之。」本條係於原文「應經監察院全院」七字下增加「監察」二字。

十五、第八章第一三八條之第一項「省長由省參議會就行政院所提出之候選人五人中，選出一人由國民政府任命之。任期三年。」本條係將原文「就行政院所提出」七字下「經立法院同意」一句，删去。

十六、第九章第一節第一四三條之第四款「全縣之交通及其他經濟建設事項。」本款係於原文「全縣之」三字下增加「交通及其他」五字。

十七、第九章第一節第一四九條「縣長辦理縣內自治並受省長之指揮，執行中央行政事務」。本條係將原文「並受省長之監督句之「監督」二字刪去，修正爲「指揮」二字。并將末句「執行中央行政事項」之「項」字刪去，修正爲「務」字。

十八、第九章第一節第一五〇條之第一項「縣長有違法失職時，經縣議員四分三之議決，得提出彈劾案，請人民罷免之」本項係將原文首句「縣長」二字下之「對於縣自治事項」一句刪去，并將末句之「縣長」二字刪去，修正爲「之」字。

十九、第九章第一節第一五一條「縣長對於應奉行之國家法令而不奉行時，省長得免其職。其繼任人仍由人民選舉之。」本條係於首句「縣長」下增加「對於」二字。

二十、第九章第二節第一五九條「市長辦理市內自治，並受監督機關之指揮，執行中央行政事務。」本條係將原文末句「執行中央行政事項」之「項」字，修正爲「務」字。

當日又議決通過於第十七條第二十六條之第一項，第六十七條之第二項，第七十三條、第七十九條、第八十條、第九十二條、第一一一條、第一二〇條、第一二七條之第一項，第一四四條、第一五

五條，各該條文內「依法」二字之下，均增加一「律」字。

其所議決改編之條文各款如下：

一、第六章第六十三條原第十七款，改編爲第十六款。原第十八款改編爲第十七款，原第十九款改編爲第十八款。原第二十款改編爲第十九款。原第二十一款改編爲第二十款。原第二十一款改編爲第二十二款。原第二十三款改編爲第二十二款。原第二十四款改編爲第二十三款。原第二十五款改編爲第二十四款。原第二十六款改編爲第二十五款。原第二十七款改編爲第二十六款。原第二十八款改編爲第二十七款。

二、第九章第一節第一四七條原第五款改編爲第四款。原第六款改編爲第五款。原第四款改編爲第六款。

其增加之條文各款如下：

一、於第五章第五十三條第六款之後，增加第七款，爲「其他本憲法賦予之職權。」

二、於第五章第六十條第五款之後，增加第六款，爲「其他本憲法賦予之職權。」

其議決刪除之條款爲第六章第六十三條第十六款「國有財產、國稅、國債及其他關係中央之財政事項」（註二）

（註一）憲委會主稿人第十八次會議紀錄

（註二）同上。



第二十九章　主稿人的憲草初稿之要點說明

憲委會自第十三次會議以後，根據大會的決議，就吳副委員長所擬的草案，指定主稿委員七人審查經過兩個多月的時間，詳細審查，討論結果，是從新擬定憲法草案初稿。到憲委會開第十四次會議（二十二年十一月三十日）之時，主席孫委員長先請吳副委員長把過去兩個月主稿人審查經過情形及所有初稿內主要問題，略爲報告。吳副委員長遂爲報告如次：

「本會初稿人等自奉委員長指定，於本年八月三十一日起，開第一次審查會，至本年十一月十六日止，共計開審查會十八次。研究討論，很爲詳細，結果將草案初稿共分十章，都一百六十六條。計第一章「總綱」共六條，第二章「人民之權利義務」共十七條，第三章「國民經濟」共十一條，第四章「國民教育」共十三條，第五章「國民大會」共十四條，第六章「中央與地方之權限」共八條，第七章「中央政制」共六十三條，第八章「省」共九條，第九章「地方政制」共二十條，

第十章「附則」共五條。總共為一百六十六條。在審查會開會討論，自始至終，均係由孫委員長主席的。各主稿人都為審查委員。就是傅秉常先生、焦易堂先生、陳肇英先生、吳尚鷹先生、馬寅初先生及本席。除主稿人外，還有特請列席審查的林彬先生，史尚寬先生，陳長蘅先生，衛挺生先生。開會審查時，係根據鄙人所起草的末是稿。後來認為根據一種稿件討論，不免有許多欠缺的地方。所以同時參考陳委員肇英、陳委員長長蘅、及張知本先生的稿件。並充分採取外邊各界所來的意見。所以審查結果的草案初稿，與本席從前發表的末是稿，有很多不同的地方。最明顯的，就是關於分編方面。本席從前原主張以三民分編，後來改為十章，這是本席所同意的。當初本席對於三民分編，主張頗為堅決。後來聽到多數同人的意見，以為憲法應該注重精神方面，不應注重形式方面。本憲法既已完全用三民主義的精神，用不着再用三民的名詞來分編。所以本席把原來的意思犧牲掉，就是覺得多數的意思，總是比個人的意思妥善的。還有一點不同的地方，就是本席所擬的末是稿，有二百十四條之多，現在變為一百六十六條，比較減去得很多了。」（註一）

關於分章問題，吳副委員長復作補充報告如次：

一本席以爲分章的問題，是很重要的問題。比如一共分十章。總綱、人民之權利義務、國民經濟、國民教育、此四章是對原則的規定。這種原則，就是我們政府應該作的事是什麽。此四章下的五章，卽自國民大會章至地方政制章，乃關於制度的規定，卽以制度爲本位，也就是以政府的組織機關爲本位。至說省爲什麽另列一章，其中也有點道理。以前的省，是歸地方，好像省是屬於地方。現在的省，在憲法上另列一章，此時就發生省的地位在那裏。地方是縣，但省既不能歸納到中央政制方面，又不能歸納到地方政制方面，好像是一個空空洞洞，非驢非馬的東西。在我們小組會議的意思，以省屬於中央，可是同時於中央與地方之間，有一種聯絡性質。因若以省之全部盡歸中央，則不大方便，蓋中央政制的規定，共分七節：卽國民政府、大總統及五院等是。假使第八節規定爲省，好像是不在一個水平線上，形式上亦感不便。既是總理說過，省是中央地方的聯絡機關，我們遵守這種精神，將省另定爲一章，於規定的形式上，將總理遺教的眞精神暴露出來，是很好的。」（註二）

關於這個初稿內容的要點，孫委員長復說明之如次：

「關於此次初稿的內容，所以與從前不同之點，本席可以先大致說明一下。第一章「總綱」

是沒多大改變的。其中最大的變更，就是第四條關於領土的規定。在吳委員的原稿，是依照本會從前的決定，用概括的規定，不用列舉。後來接到外邊所來的意見，都主張應該列舉，同時小組會討論，大家也贊成列舉，所以現在這個初稿第四條關於領土的規定，完全採列舉的方法。在第一章內，這一條是最大的變更。第二章「人民之權利義務」沒有多少的改變。不過文字上稍有補充。第三章「國民經濟」變更較多一點。因爲吳先生的原稿內容，關於土地一層，沒有具體的規定，所以補進去。現在的第二十四、二十五兩條，是關於經濟制度的原則。也就是根據總理遺教，從建國大綱裏抽出來的規定。第二十六條到第二十九條，都是關於土地上原則的規定，是根據土地法原則來定的。各條全會經過很詳細的討論，並採納各方意見，覺得是應該舉出來的原則。至其詳細，則由土地法定，不必在憲法中列出。此外第三十條至第三十四條，卻是把關於其他經濟方面與人民有關係的重要大原則列舉出來。這一章，比較把吳先生的原稿變更很多。討論的時間很多。至於第四章的「國民教育」則是兼採各委員的草案來規定，比較沒有很大的變更。第五章「國民大會」頭一條爲第四十八條，是一種開宗明義的規定。第四十九條是規定國民大會代表產生的方法。是根據總

理的建國大綱，以縣爲單位，每縣及其同等區域，選出一人，其人口超過五十萬的，增選一人。關於市的選舉，是每市選出一人，其人口超過三十萬的，每三十萬增選一人，不滿三十萬的，以三十萬計。這樣在事實上，如上海市差不多可以選出代表十人以上。靑島市人口有四十萬，也應該加選代表一人。至關於海外華僑的選舉名額，因爲情形複雜，不能簡單規定，所以沒有詳細定出。而規定爲另以法律定之。第五十二條規定國民大會每三年召集一次，會期爲一個月，這原是從前大會決定的原則。第五十三條把國民大會的職權列舉比較詳細一點的，就是國民大會對於中央政府各機關人員有選舉、罷免權。對於法律有複決權。其餘都是照例的規定。不過這個初稿，對於吳先生原草案不同地的方，就是關於國民大會代表任期的問題。原稿是以三年爲任期，後經大家討論，如以兩千多人於國民大會閉會後，散處全國，仍各存留其國民代表的資格，對於人民作福作威，恐怕不免造成民國元年以來國會的樣子。兩千多代表都變爲地方的紳士，結果不啻在國內造成一種特殊階級。這是很不好的。所以大家討論的結果，決定把國民大會代表以三年爲任期一層取消，規定其職權於閉會之日終了。這個辦法，就是等於國民黨的全國代表大會開會之前，代表由各級黨部選出來，

至閉會後代表的職權終了，便無所謂代表，回去仍是一個普通的黨員。將來國民大會的代表，也是這個樣子。代表的職權終了，回去還是一個普通國民，不能在閉會期間還算是代表。這是關於這一層的變更。其次自第五十七條以下到第六十條，都是關於國民委員會的規定。在吳先生的原稿中，本來沒有國民委員會這個名目。在審查討論時，是一種新發明。因爲國民大會三年召集一次，在這三年中間，沒有一種承繼的機關，太不聯貫。大家覺得應該有一個繼續的組織，纔能使這個系統圓滿一點，所以想出國民委員會這個辦法。現在的政府，是在黨治之下，國民政府秉承黨的中央執行委員會爲最高的指導。中央執行委員會特設政治會議，主持一切，這種辦法在訓政時期中自不成問題。若到訓政終了以後，當然不能再繼續行使這種職權。如果在國民大會閉會之後，沒有一種繼續的組織，則國民大會代表有幾千人之多，如果每年召集一次，不但手續很爲繁難，於經濟方面也很不合算的。是以主張於閉會期間組織國民委員會，所有例行的公事，都委託國民委員會代理。此項委員的名額，當初主張人數很少，後來以爲人數太少，也不大相宜，所以改爲二十一人，而不限定完全由國民大會代表當選。同時於委員的資格，規定得稍爲嚴格一點：（一）爲年齡在五十歲以上，

(二)爲對國家有特殊勳勞，德望卓著；(三)爲對於政治或學術上有重大貢獻。對於委員的資格，這樣規定，以昭隆重。其次就是國民委員會的職權。最重要的(一)爲於大會閉會後接管大會祕書處，籌備下屆大會之召集，(二)爲受理監察院各種彈劾案，及政府請求解決之事項。再其次，就是行使其他本憲法賦予的職權。所謂憲法賦予的職權，當然不是行政上的職權。對於行政上，國民委員會是不負責任的。這一點，在國民大會一章裏，是最大的一個改變。將來還要請各位從詳討論的。第六章「中央與地方之權限」就是所謂均權的問題。第六十二條差不多是根據建國大綱規定的原則提出來的。第六十三條關於中央的立法權，採列舉的方法規定。共有二十七款。第六十四條規定未列舉的事項地方得制定單行規章；或根據中央規定的原則，制定規章，但以不牴觸中央法律爲限。第六十五條是規定關於軍事的權限，即爲軍事之分配，軍隊之訓練，其權盡屬於中央。地方除設立警察維持治安外，不得自行訓練軍隊。第六十六條規定是關於中央地方財政歲收之畫分與協助，補助方法應以法律定之。第六十七條是關於預算的規定。第六十八條是關於財務組織問題。其出納、主計、審計各部分，應獨立行使職權。第六十九條是關於財政公開的規定。無論中央或地方政

府之財政收文，都要送監察機關審查。第七章「中央政制」關於政府的組織，分爲「國民政府」一總統」及五院。所謂國民政府，是中央各部分抽象的總名稱。實在國民政府就是總統與五院，並不是另有一個機關，與現在的國民政府稍有分別。所以開宗明義頭一條就規定國民政府總攬五種治權。而總統五院，對於國民大會直接負其責任。其他規定，差不多都是依照現行制度定的。除關於總統的資格、年齡、任期、職權等略有規定外，對於五院的規定，都與原稿沒有甚麼分別。最大的差點，就是產生五院院長不是用一律的方法。在立法、監察兩委員，都是由國民大會選出。而兩院院長，則由各該院委員互選一人充之。考試、司法兩院院長，是直接由國民大會選出。惟有行政院院長之產生，經最後的研究，認爲不宜由國民大會直接選出。因爲國民大會是三年召集一次。行政院院長因政策關係，常有變更性質，與其他各院院長稍有不同。是以所定辦法爲行政院院長由總統提名，由國民大會或國民委員會同意任命之。其各部長則由行政院院長提出。此外關於各院的規定，沒有甚麼變更。第八章是「省」。從前的草案，省是屬於地方的。縣爲一級，省爲一級。都算地方。這一次經主稿人審查結果，認爲以前的定法，不甚妥善。根據建國大綱，地方自治，以縣爲單位。如果省爲地方，則

有許多事情不易解決。且有省與中央對抗的流弊。照現在的規定，省爲中央行政區域，這個辦法，與中國歷史是很相符的。原來所謂行省，他的性質，本是屬於中央的名稱，不是屬於地方的名稱。現在直接了當，規定省爲中央行政區域。這樣，將來省與中央對抗的毛病，也可以避免。同時地方的地位，也比較的確定。所謂地方，祇是縣與市。省的名義雖存，而不是地方自治機關。雖設省參議會，但其職權，並不很大，不過省長由行政院提出候選人，請省參議會決選，及議決法律委任之單行規章等事而已。省既爲中央之一部分，所以省參議會之外，有省政府。而省政府的性質，不過是一個行政衙門，以省長及所屬各行政長官組織之。省長一面受中央的指揮，執行省內之中央行政，一面監督地方自治。本章最末一條，規定未設省之區域，其政治制度，應斟酌地方情形，以法律定之。這一條是爲蒙、藏等地方特殊情形而設的。第九章是「地方政制」。第一節是「縣」。規定的詳細一點。把縣自治的事情，列舉出來。其次爲設縣議會。其職權就是議決縣的單行規章，及預算決算，對於財政之審計，對於縣長之彈劾是。包括立法與監察的。縣設縣長一人，由人民選舉。以六年爲任期。這是因爲縣長一職，須具有專門知識及經驗的人，所以任期要長一點。其候選資格，則以經過中央考試合格者爲

限。第二節爲關於「市」之規定。市的性質，分兩種：一種是歸行政院直接監督的。一種是歸省政府監督的。市長也是民選的。市自治的事務，差不多都是準照縣的辦法規定的。第十三章是「附則」在附則中，最重要的規定，就是關於憲法的解釋。從前的稿有國事法院的設置，是兼有憲法法院與行政法院的性質。經主稿人審查的結果，把原稿內國事法院一節删去。對於憲法之解釋，由現在的第一百六十三條規定爲由立法院擬具意見，提請國民大會決定之。在國民大會閉會期間，提請國民委員會決定之。這樣比較簡單一點。第一百六十四條，是關於憲法修正之規定。其餘各條，都是附則內應有的條文。可無庸贅述。關於初稿內容大致說明如此。(註三)

(註一)　憲委會第十四次會議速記錄。

(註二)　同上。

(註三)　同上。

第三十章　主稿人憲草初稿的討論(一)總綱

憲委會第十四次會議(二十二年十一月三十日)至第二十四次會議(二十三年二月二十三日)，是討論主稿委員七人所擬定的憲法初稿草案審查的手續議決是逐條討論。

在憲委會第十四次會議，所討論的事項，是憲法草案初稿第一章「總綱」各條。對於第一條「中華民國爲三民主義共和國」，委員中有以爲「共和國」三字上，應加「民主」二字者。其理由則謂：因爲有許多共和國家，不一定是民主，也有許多民主國家，不一定是共和國。如蘇維埃共和國是否是民主國，在實際上看起來，不一定是民主。又如美國爲現在世界上第一共和國，然而他們大總統的職權非常之大，比君主國家的君主權限都大，所以共和國家不一定就是民主。又如英國皇帝權限非常之小，差不多是世界最老的民主國家，名義上可是君主立憲。所以共和國不包括民主，民主國也不一定是共和國。所以第一條「共和國」三字上應加「民主」二字。(註一)然而反

對加「民主」二字的，則說：此條不必加「民主」二字，因為既定為三民主義共和國，三民主義中的民權主義，明明就是民主。三民主義共和國，就是民主共和國。比普通民主共和國進步的多。（註二）又說：第一條不要加「民主」二字，因為國家權利，三民主義已經規定清楚。如蘇維埃共和國，既講蘇維埃，就是勞工的意思。我們中國既以三民主義建國，而關於人民如何行使權利，三民主義中規定的很清楚。在憲法上不定明為民主字樣，也沒有什麼的。（註三）討論結果，仍照原案通過。第二條至第三條，第四條第二項至第六條，均照原文通過。對於第四條第一項所列舉的各省，委員中有覺其排列上無甚標準，所以議決交主稿人對於次序另排一下，使其稍有標準。在主稿人的審查會議，關於此問題，曾經詳細討論。提出許多排列的方式（一）以筆畫多少定省名之前後，此為最簡便的辦法。（二）以四周圍各省及特別區域先列舉出來成一大圈，然後再圈到內部各省。（三）自中央起四圍各省以距離中央遠近為標準，而定先後。不過此種辦法，好像全有一種可議的地方。最後採取純粹地理的辦法。結果按這樣排列，如江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、八省，認為是揚子江流域。這也是地理學家所公認的。此後從河北排起，河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、七省，認為是黃

河流域。這也是地理學家所公認的。其次福建、廣東、廣西、雲南、貴州五省，認為是珠江流域。關於福建，是乎有點問題。不過普通地理教科書，以此五省為珠江流域。其次東北，自遼寧起，遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏共七省。這個不能說是黑龍江流域，只能說是東北一部分的。其次為新疆、蒙古、西藏之特別區域。這是西北邊疆領土的次序。這是審查的結果。（註四）議決通過將原案第四條第一項照審查意見，修正為「中華民國之領土為江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、寧夏、新疆及蒙古、西藏所包括之疆域。」（註五）第四條之第三項原文「行政區域及區域名稱，得以法律變更之」議決修正為「行政區域及區域名稱，以法律定之。」

（註一）憲委會第十四次會議速記錄，鄧委員公玄的意見。

（註二）憲委會第十四次會議速記錄，呂委員志伊的意見。

（註三）憲委會第十四次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註四）憲委會第十四次會議速記錄，吳副委員長的報告。

（註五）憲委會第十四次會議議事錄。

第三十一章　主稿人憲草初稿的討論(二)人民權利義務

在憲委會第十四次會議，一部分的時間和第十五次會議所討論的，是人民權利義務章的條文。在這一章裏，最重要的問題，就是關於人民自由權利各條內的非依法律不得如何。蓋以憲法一面既授予人民自由權；而一面又說依法律可以限制停止，以剝奪其自由權，未免有些矛盾。所以初稿主稿人審查時於二十條增加一種規定，就是「本章前列各條所稱停止或限制人民自由或權利之法律，以爲社會秩序，公共利益，或避免緊急危難而制定者爲限。」特爲這種法律設一種總限制。這種限制，或加於每條的下邊，各依其權利目的以爲限制，亦無不可。這是很重要的問題。因爲憲法的精神，就在保障人民自由及人民權利的。（註一）關於第二章原案各條文，經議決照原案通過。惟焦委員易堂提議於第八條之後，增加「人民受行政官署所科罰鍰在三十元以上者，應經法院之審判」一條。其理由是說：「本席對於人民權利一章內，覺得因爲有一個問題沒有解決。所以想

在這一章裏增加一條規定，就是行政訴訟是在普通法院，還是另設行政法院，尙未確定。本來設行政法院是採大陸派的辦法。人民與官吏打官司，不在一個水平線上。現在我們沒有勇氣改採英、美派的辦法，所以不能合於平等的原則。人民違犯行政法規，執行處罰，由官廳認定。本席曾經檢查過關於行政法規的，有十三個法律。罰鍰的數目，自一元、五元、十元、百元、五百元、一千元，到一萬元不等。分級這樣的複雜，而執行這種法律的，完全是官廳。人民不服，只有提起訴願或行政訴訟。而我們的訴願法，又很奇怪的，必須要經過再訴願以後，纔能提起行政訴訟。關於這一點，人民很叫冤的。所以本席主張在人民權利義務一章裏第八條之後加一條，文爲「第九條、人民受行政官署所科罰鍰在三十元以上者，應經法院之審判。」罰鍰在三十元以下，爲行政便利起見，可以給官廳這個權。如果罰至百元千元至萬元，都由官廳執行，人民就太苦了。近來行政院方面有一個要求，關於人民提起行政訴訟，立法院定的法律，是經過再訴願，三十日以後，官廳不理，人民可提起行政訴訟，他們想定爲一個月至兩個月。總是爲官廳方面便利打算。則人民方面的怨恨政府一天比一天加深，國家前途，是危險的。」（註二）這個提議，經議決交主稿人審查。可是主稿人研究之結果，覺得此條加在第

八條之後，非常困難。第一，因為以現在現行法而論，所說罰鍰，是很多的。一種罰鍰有一種性質，此種鍰有許多帶點實體上的刑罰的性質。因種類很多，所以認為不應該用籠統的規定來限制牠。第二，認為行政官署所科的罰鍰，當然依照法律。既是根據法律，在人民權利義務章，比罰鍰大的事情，全可以作。罰鍰是比較小的事情，當然可以作。如根據法律，生命財產自由權，都可以剝奪。所以救濟的方法，好像不必在於憲法上規定一條，實在於改良現行行政法規。關於此點，有認為改良現行法規之必要。第三，認為此問題牽制之處很多。倒底要不要行政法院，是一問題。假使要的話，則有時關於某事項如不屬於行政法院，而屬於普通法院，發生一種所謂管轄權的衝突。且覺得有點紊亂法紀。本憲草第一百〇八條以下關於司法院組織法當中，行政法院要不要的問題，有牽連的關係。(註三) 後經議決此案因罰鍰性質不一，恐非憲法中單純條文所能概括限制，應請交由法制委員會修改現行法規，以資救濟。(註四)

(註一) 憲委會第十四次會議速記錄，吳副委員經熊的說明。

(註二) 憲委會第十四次會議速記錄。

（註三）憲委會第十五次會議速記錄，吳副委員經熊的報告。

（註四）憲委會第十五次會議議事錄。

第三十二章　主稿人憲草初稿的討論(三)國民經濟

憲委會第十六次會議(二十二年十二月十四日)及憲委會第十七次會議所討論的，是憲草初稿第三章「國民經濟」的條文。此章之第二十七條、第二十九條、第三十條之第一、第二、第三、第四第五款，第三十二條、第三十三條、第三十四條之第一項，及該項第二、第三、第四、第五四款，均照原文通過。(註一)

第二十四條「國家應用政治力量改善財富之生產分配與消費，並建立良好之經濟制度，以維持國民生計之均足」議決修正爲「國家應建立民生主義之經濟制度，改善財富之生產、分配、與消費，以謀國民生計之均足。」因爲國家的力量，不限定是政治的。如法律、經濟等，都是國家的力量。(註二) 第二十五條「實業之發展，應分個人企業與國家經營兩途進行，凡事業之可以委諸個人或其較國家經營爲適宜者，應任個人爲之，由國家獎勵保護，至其不能委諸個人及有獨占性質

者，應由國家經營之」經議決保留付初稿人審查。第二十八條修正爲「土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應歸人民公共享受。前項土地增值使歸人民公共享受之方法，以徵收土地增值稅行之。」因爲這一條的規定，是專就土地增值而言，不是包括土地本身價值作雙方面的規定。就條文看來，這是很明瞭的，既是這樣，則直用土地增值稅的名目比較妥當。在憲法裏，有了這個規定，將來關於土地增值稅徵收的辦法，也還可以按照實際上的情形斟酌定之。條文這樣修正，庶乎示以表明這一條的精采。（註三）第三十條之第一項修正爲「爲謀財富分配之改善，國家應採用左列之辦法。」因爲本條內共有五款，不能通通可以說是設施。條文中「設施」兩個字，似乎不大妥當。（註四）第三十一條修正爲「爲改良勞工生活狀況，國家應實施保護勞工政策。」因爲原案這一條的文字，似乎不大妥當。所謂「國家應實施保護勞工法規」按國家的法規，沒有不要實施的，豈獨保護勞工的法規要實施？條文這樣規定，好像國家的保護勞工法規是有的，就是沒有實施，這豈不是笑話？並且國家保護勞工，也不是實施法規便算盡其能事。法規以外，還有許多保護的方法，所以這個話不能因一時的現象，就這樣的規定。所以應改爲「國家應實施保護勞工政策。」（註五）

本條增加第二項爲「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態施以特別之保護」一項。增加此項的理由，是因爲憲法爲各種法律的母法，關於婦女童工的保障，在勞工法裏固然是應該有規定的，不過在憲法裏，也應該有一個基礎的。況且這一層在國民黨的黨綱也有明白的規定；約法裏也有這一條。各國的憲法裏，也很少沒有這種規定的。男女平等，而婦女的責任獨重，所以對於婦女的保障，要有一點特別。至於說到童工，並不是禁止，乃是保障。如果照現在的情形，不加保障，則影響於國民元氣非常之大。所以提倡女權，保護童工，就是保護中華民國人民體格的健康。在憲法裏有了規定，勞工法裏規定纔有根據的。（註六）第三十四條之第一款修正爲「墾殖荒地，開發農田水利。」

（註一）憲委會第十六次會議議事錄。

（註二）憲委會第十六次會議速記錄，羅委員鼎、戴委員修駿的意見。

（註三）憲委會第十七次會議速記錄，谷委員正綱的意見。

（註四）憲委會第十七次會議速記錄，徐委員元誥的意見。

（註五）憲委會第十七次會議速記錄，羅委員鼎的意見。

（註六）憲委會第十七次會議速記錄，王委員孝英的意見。

第三十三章　主稿人憲草初稿的討論(四)國民教育

憲委會第十七次會議一部分時間，是用來討論憲法草案初稿第四章「國民教育」各條文。第三十五條、第三十九條、第四十二條、第四十三條、第四十七條，均照原文通過。（註一）第三十六條修正爲「中華民國人民受教育之機會，一律平等」。第三十七條修正爲「教育應以培養高尙人格，增進生活技能，及造成健全國民爲主要目的。」第四十條修正爲「國立大學及國立專科學校，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展。」第四十四條修正爲「全國公私學校應設置免費及獎金學額，以獎進品學俱優無力升學之學生。」第四十五條修正爲「學校教職員成績優良，久於其職者，應予以獎勵及保障。」第四十六條修正爲「研究學術有發明者，應予以獎勵及保護。」第三十八條原文「已達學齡之兒童，應一律受義務教育，未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育，」議決本條修正爲兩項。第一項爲「

已達學齡之兒童，應一律受義務教育。」第二項爲「未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育。」第四十一條原文「中央及地方應寬籌教育上必需之經費。其依法獨立之教育基金，並予以保障。」委員中有以爲現在國民教育根本上問題，就是經費。自應確定爲宜。不過中國因生產不發達及軍費太多的原故，教育費老不能確定。若規定某種稅收，作爲教育經費，不大妥當。不如總括規定中國稅收百分之幾，作爲教育經費。憲法上明文規定，一般人就不能攫取而作別用。委員中又有說：我國教育所以不發達，癥結在教育經費之未能確定。所以憲法上規定教育經費之最低限度，自屬必要。不過現在討論毫無根據。空洞討論，結果還是空的。第一次全國教育會議有關於本案的提案，不妨將此調查，以後再作切實的討論，庶有較完滿的結果。主張保留此條。（註二）經議決保留付初稿主稿人調查全國最近教育經費數目，酌擬標準，再行討論。（註三）

（註一）憲委會第十七次會議議事錄。

（註二）憲委會第十七次會議速記錄，谷委員正綱、史委員維煥的意見。

（註三）憲委會第十七次會議議事錄。

第三十四章　主稿人憲草初稿的討論(五)國民大會

憲委會第十八次會議(二十三年一月十八日)及第十九次會議(二十三年二月八日)所討論的，是憲草初稿第五章「國民大會」各條文第五十二條至第五十七條，第五十八條之第一項及該項「第二」「第三」兩款，第五十九條，第六十條之第一項及該項「第一」「第二」「第六」三款，第六十一條，均照原文通過。(註一)

第四十八條原文「中華民國國民大會為代表人民全體之最高權力機關，」議決修正為「國民大會為代表人民全體行使政權之機關。」其所以改「權力」為「政權」的原故，是因為總理遺教明白昭示治權是國民政府行使的，政權是人民行使的。國民大會是人民行使政權的機關，所以應該明白的定為政權，不應含糊其辭。在理論上講，總理遺教最要緊的，就是把政權和治權分清楚。如果我們在憲法上不把他分開來，將來不但要受人批評，而且也會發生種種問題。此刻政治

上最大的缺點，平心而論，卽在責任問題不能分淸楚。換句話說，就是政權、治權的不能分淸楚。總理說政權是權，治權是能。我們的憲法，一定要有這個精神，否則不能算是三民主義的憲法了，將來也會引起許多問題的。（註二）

第四十九條原文「國民大會依左列方法選出之代表組織之：一、每縣及其同等區域選出代表一人，但人口超過五十萬者，增選代表一人，二、每市選舉代表一人，但人口超過三十萬者，每三十萬增選代表一人，不滿三十萬者，以三十萬計，三、僑居國外之中華民國人民選出之代表，其名額以法律定之」議決保留付初稿主稿人審查。第五十條修正爲「國民大會代表之選舉，以普通、平等、直接、無記名投票之方法行之。」其所以加「無記名」三字者，乃因行使威迫利誘的人，就是利用記名投票，他賄買了那一個人，末後他要看看這個人是否投得他的票。若無記名投票，賄買的人就不放心去買了。因爲買了以後，不投他的票，他無法去查的。這種情形，不論是在鄕，在縣，或集中不集中，都是一樣。所以關於選舉用無記名投票的好處，就是使賄買的人不放心賄買，而選舉人可以不怕威迫利誘，由他自己的良心選舉。至於如何寫票，自有監察人員幫助敎導他的。（註三）

第五十一條修正爲「中華民國人民凡年滿二十歲者，有依法律選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法律被選舉代表權。」第五十八條之第一款修正爲「年齡在四十五歲以上者。」因爲國民委員既須對於國家有特殊勳勞，亦祇四十五歲。國民委員年齡的限制，自然不能超過。（註四）

第六十條之第三款修正爲「受理院與院間不能解決之事項。」因爲從原案此項文字看來，好像國民委員會是一個太上政府。凡國民政府的事情，全都可以聞問似的。不過院與院間有許多不能解決的事項，總要有一個解決的機關。這個機關，就是國民委員會。並不是把國民委員會變成了一個比較最高的機關。如欲把眞正的意思表出來，自應改爲「受理院與院間不能解決之事項」。（註五）到了第二十次會議，又議決把這一款刪除。

第六十條之第四款修正爲「受理監察院對於行政院、司法院、考試院各院院長、副院長，及立法委員、監察委員之彈劾案。」第六十條之第五款議決刪除。因爲國民委員會的職權，只能受理彈劾，不便提起彈劾。（註六）

（註一）憲委會第十九次會議議事錄。

（註二）憲委會第十八次會議速記錄，谷委員正綱，史委員維煥，呂委員志伊等的意見。

（註三）憲委會第十九次會議速記錄，呂委員志伊的意見。

（註四）憲委會第十九次會議速記錄，吳委員尚鷹，戴委員修駿的意見。

（註五）憲委會第十九次會議速記錄，傅委員秉常的意見。

（註六）憲委會第十九次會議速記錄，孫委員長的意見。

第三十五章　主稿人憲草初稿的討論(六)中央與地方之權限

憲委會第二十次會議(二十三年二月十九日)所討論的,是憲草初稿第六章「中央與地方之權限」這章原案第六十二條、第六十三條之第一項,及該項第一至第十八、第二十一、第二十二、第二十三、第二十五、第二十六、第二十七等款,第六十四條,第六十五條之第一項,第六十七條,均照原文通過。(註一)

第六十三條之第十九款修正爲「郵政電報及其他水陸空交通或運輸事業」第六十三條之第三十款修正爲「國家工程水利及關係全國之建設事項」第六十六條修正爲「中央與地方政府課稅之畫分及其財政上之協助或補助方法,以法律定之」第六十八條修正爲「凡政府機關之財務組織,其出納、主計、審計各部分,應各別維持其獨立」第六十三條之第二十四款議決刪去。第六十五條之第二項亦刪除。第六十九條亦議決刪除。(註二)

（註一）憲委會第二十次會議議事錄。

（註二）同上。

第三十六章　主稿人憲草初稿的討論(七)中央政制

憲委會第二十次會議一部分時間及第二十一次會議(二十三年二月十五日)，第二十二次會議(二十三年二月十六日)所討論的事項，是第七章「中央政制」各條。該章第七十三條至第七十九條，第八十一條至八十四條，第八十六條至第八十八條、第八十九條、第九十一條、第九十二條、第九十三條、第九十四條之第一項，及該項「第一」、「第二」、「第三」、「第五」、「第六」、「第七」等款，第九十五條至第一〇二條之第一項，第一〇三條、第一〇四條、第一〇六條、第一〇八條、第一〇九條，第一一二條至第一一八條，第一二一條之「第一」、「第二」、「第三」三款，第一二二條至第一二五條之第一項，第一二九條、第一三一條，均照原文通過。(註一)

第七十一條修正為「國民政府由總統及行政院、立法院、司法院、考試院、監察院組織之。」第七十二條修正為「總統及五院各對國民大會負其責任。」第八十五條修正為「司法院或考試院

院長、副院長，在國民大會閉會期間，均因事故去職時，由總統提經國民委員會之同意，任命代理院長。」第八十條議決刪除。第一〇二條之第二項，修正爲「前項提交復議之案，立法院於復議後，經出席委員三分二以上之決議維持原案時，不得再交復議。」第一〇五條修正爲「立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或監禁之。」第一〇七條修正爲「立法委員之選舉及立法院之組織，以法律定之。」第九十條原文「行政院設院長、副院長各一人，由總統提經國民大會或國民委員會之同意任罷之，」議決暫保留。第九十四條之第四款，議決刪除。第一二一條之第一項修正爲「左列資格應經考試院之考試銓定，」第一二五條之第二項修正爲「前項監察委員名額之分配，應以區域及品學爲標準，其人選不以國民大會代表爲限。」第一三〇條修正爲「監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或監禁之」第一一〇條第一一一條，及焦委員易堂提出增加「法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟」一條，第一一九條、第一二〇條、第一二六條、第一二七條、第一二八條、第一三二條，以上各條，議決均保留付初稿主稿人審查。第二十一次會議通過之第九十一條及第九十二條，議決保留付初稿主稿人審查。第十九次會議通過之第

五十三條第一款，修正爲「選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長，及罷免行政院院長。」第十九次會議修正之第六十條第三款「受理監察院對於行政院、司法院、考試院各院院長、副院長，及立法委員、監察委員之彈劾案」之後，增加「受理立法院對於行政院院長之不信任案」一款。第二十一次會議保留之第九十條，修正爲「行政院設院長一人，由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之。行政院院長遇有左列情形之一時，應行去職。一、立法院提出不信任案，經國民委員會決議接受時，二、監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時。」第二十一次會議通過之第九十四條之第三款，改編爲第一款。原第一款改編爲第三款。第二十一次會議通過之第一〇〇條第一項之後，增加「立法院對於行政院質詢之答復，認爲不滿意時，得經出席委員三分之二以上之決議，提出不信任案」一項。(註二)

(註一) 憲委會第二十次、第二十一次、第二十二次會議議事錄。

(註二) 同上。

第三十七章　主稿人憲草初稿的討論（八）省地方制度及附則

憲委會第二十三次會議（二十三年二月二十二日）所討論的事項，是憲草初稿第八章「省」第九章「地方政制」及第十章「附則」各條。第八章第一三二條、第一三五條、第一三六條之第一項，及該項「第一」「第三」「第四」「第六」四款，第一三九條，第九章第一四二條、第一四三條之第一項，及該項「第一」「第二」「第三」至「第十一」等款，第一四四條，第一四五條，第一四七條，第一四八條之第二項，第一五五條、第一五七條、第一五八條之第二項，第十章第一六二條至第一六六條，議決均照原文通過。（註一）

第八章第一三六條之第二款，修正爲「審議省預算事項」第一三六條之第五款修正爲「向行政院或省長建議省政興革事項」。第一三八條修正爲兩條：「（一）省設省長，由省議會就行政院所提出之候選人五人中選出一人，由國民政府任命之。任期三年。（二）軍人非解除軍職三年後，

不得爲省長候選人。」第一四〇條修正爲「省參議會組織法，省參議員選舉法，及省長公署組織法，以法律定之。」第一四一條修正爲「未經設省之區域，其政治制度，另以法律定之。」（註二）

第九章第一四二條之第四款，修正爲「全縣之交通水利，及其他經濟建設事項。」第一四六條修正爲「縣議會每半年開會一次，其會期以一個月爲限。但遇必要時，得召集臨時會議。」第一四八條之第一項，修正爲「縣設縣政府，置縣長一人，由縣民直接選舉之，任期三年，連選得連任。」第一四九條修正爲「縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央行政事務。」第一五〇條修正爲「縣長有違法失職時，經縣議員四分三之議決，得提出彈劾案，請縣民罷免之。前項彈劾案，經縣民否決時，縣議會應即改選。」第一五二條修正爲「縣議會之組織，縣議員之選舉，縣政府之組織，及縣長之選舉，以法律定之。」第一五三條、第一五四條，合併修正爲「市爲自治團體。市自治事項，除法律另有規定外，準用關於縣自治事項之規定。」第一五六條修正爲「市設市議會，議員十一人至二十九人，由市民直接選舉之。任期三年，連選得連任。」第一五八條之第一項，修正爲「市設市政府，置市長一人，由市民直接選舉之。任期三年，連選得連任。」第一五九條修正爲「市長辦理

市自治，並受監督機關之指揮，執行中央行政事務。」第一九一條修正爲「市議會之組織，市議員之選舉，市政府之組織，及市長之選舉，以法律定之。」（註三）

第八章第一三四條原文「省設省參議會，參議員名額，每縣市一人，由人民直接選舉之。任期三年，連選得連任，」議決暫行保留。第一三七條，第九章第一五一條、第一六〇條，議決均删除。（註四）

（註一）憲委會第二十三次會議議事錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

第三十八章　主稿人憲草初稿的討論(九)保留條文

憲委會第二十四次會議(二十三年二月二十三日)所討論事項，爲初稿主稿人審查憲委會大會交付歷次保留各條條文案。查憲委會歷次會議保留付主稿人審查之各條文如下：

(一)第十六次會議保留條文。

原草案第三章第二十五條「實業之發展，應分個人企業與國家經營兩途進行。凡事業之可以委諸個人或其較國家經營爲適宜者，應任個人爲之。由國家獎勵保護。至其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之。」

附王委員寵惠所擬修正條文：

「實業之發展，應使公營與私營之事業相輔進行。凡事業之有獨占性質，或不宜於私人經營者，由國家或地方自治團體經營之。其由私人經營之事業，應受國家法律之保障與限制。」

樓委員桐蓀等所擬修正條文：

「凡實業之有獨占性質者，應由國家經營之。其非有獨占性質由私人經營之實業，應受國家之保護與限制。」

(二)第十七次會議保留條文：

原草案第四章第四十一條「中央及地方應寬籌教育上必需之經費，其依法獨立之教育基金，並予以保障。」

本條經公決調查全國最近教育經費數目，酌擬標準，再行討論。當經飭據憲委會專員前往國府主計處暨教育部查得二十年中央歲入預算金額爲七二〇、七六八、三八一・〇〇七元。中央歲出預算金額爲八七七、四五二、二五六・一〇元。中央教育費歲出預算金額爲一八、六五八、五三六・〇〇元。教育費佔歲出百分比率爲二・一二。民國二十二年，中央歲入無。歲出總預算金額爲一五八、三三一、四八一元。中央教育費金額爲一六、五四九、二六四元。約佔歲出百分之十又四五。又民國十七年第一次全國教育會議決議案有王

世鎮提出增加教育經費，並保障其獨立一案，經決議「由國民政府明白規定增加中央教育經費，以佔行政費總額百分之二十爲度。各省市縣之教育經費，亦照此比例增加。」但至今未能實行云。

(三)第十八次會議保留條文：

原草案第五章第四十九條

「國民大會依左列方法選出之代表組織之：

一、每縣及其同等區域選出代表一人，但人口超過五十萬者，增選代表一人。

二、每市選舉代表一人但人口超過三十萬者，每三十萬增選代表一人，不滿三十萬者，以三十萬計。

三、僑居國外之中華民國人民選出之代表，其名額以法律定之。」

(四)第二十次會議保留事件：

史委員維煥臨時動議關於國家委員會委員遞補問題，應如何補充條文。

（五）第二十二次會議保留條文：

一、原草案第七章第三節第九十一條「行政院設各部各委員會，分掌行政職權。」

二、原草案第七章第三節第九十二條「行政院各部部長，各委員會委員長，均由行政院院長依法律提請國民政府任免之。」

三、原草案第七章第五節第一一〇條「司法院設最高法院，行政法院、公務員懲戒委員會及司法行政部。」

四、原草案第七章第五節第一一一條「最高法院院長，行政法院院長，公務員懲戒委員會委員長，及司法行政部部長，均由司法院院長依法律提請國民政府任免之。」

五、原草案第七章第六節第一一九條「考試院設考選委員會及銓敘部。」

六、原草案第七章第六節第一二〇條「考選委員會委員長、委員，及銓敘部部長，均由考試院院長依法律提請國民政府任免之。」

七、原草案第七章第七節第一二六條「監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務。」

八、原草案第七章第七節第一二七條「審計委員會設審計委員五人，由監察院院長依法律提請國民政府任免之。」審計委員互選一人爲委員長。

九、原草案第七章第七節第一二八條「審計委員會之決算報告，應經監察院全院監察委員之審查公布之。」

十、原草案第七章第七節第一三二條「監察院之組織，及審計委員與審計官之保障，以法律定之。」

十一、焦委員易堂提議於第七章第五節司法院一節內，增加「法院依法律受理民事、刑事、行政及其他一切訴訟」一案。

十二、谷委員正綱臨時動議於第七章第七節監察院一節內，增加「監察院對於總統、副總統、及各院院長、副院長之彈劾案，應經監察院全院委員半數以上之決議始能成立」一案。

主稿人第二十次會議（二十三年二月二十二日）將憲委會歷次大會保留條文議決通過條正條文如下：

（一）第四十一條修正爲「中央及地方教育經費，應以其預算總額百分之二十爲最低限度。其依法獨立之教育基金，並予以保障。」

（二）第四十九條修正爲「國民大會依左列方法選出之代表組織之：

一、每縣市及其同等區域選出代表一人。人縣市同等區域，以法律定之。

二、蒙古西藏人民選出代表之名額，以法律定之。

三、僑居國外之中華民國人民選出代表之名額，以法律定之。」

（三）第五十七條修正爲「國民大會閉會期間，設國民委員會，委員名額，定爲二十一人，候補委員十人，由國民大會選舉之。

前項委員及候補委員，不以國民大會代表爲限。」

（四）第五十八條修正爲「國民委員會委員及候補委員應具左列資格：

一、年齡在四十五歲以上者，

二、對於國家有特別勳勞，德望卓著者，

三、對於政治上或學術上有重大之貢獻者。」

（五）第一一四條修正爲「各級法院之法官，均依法律獨立審判。」

二、議決通過照原草案條文如下：

（一）第九十一條「行政院設各部，各委員會，分掌行政職權。」

（二）第九十二條「行政院各部部長，各委員會委員長，均由行政院院長依法律提請國民政府任免之。」

（三）第一二六條「監察院設審計委員會，掌理審計，及稽察事務。」

（四）第一二七條「審計委員會設審計委員五人，由監察院院長依法律提請國民政府任免之。

審計委員互選一人爲委員長。」

（五）第一二八條「審計委員會之決算報告，應經監察院全院監察委員之審查公布之。」

三、議決通過憲委會大會修正條文如下：

(一)第一一〇條「司法院設最高法院，公務員懲戒委員會及司法行政部。」

(二)第一一一條「最高法院院長，公務員懲戒委員會委員長，及司法行政部部長，均由司法院院長依法律提請國民政府任免之。」

(三)焦委員易堂提議於原草案第一一三條之前增加「法院依法律受理民事、刑事、行政，及其他一切訴訟。」

(四)第一一九條及第一二〇條合併爲「考試院設銓敍部。銓敍部部長由考試院院長依法律提請國民政府任免之。」

(五)第一三二條「監察委員之選舉，監察院之組織，及審計委員與審計官之保障，以法律定之。」

四、議決通過删除之條文如下：

(一)第二十五條「實業之發展，應分個人企業，國家經營兩途進行。凡事業之可以委諸個人或其較國家經營爲適宜者，應任個人爲之。由國家奬勵保護。至其不能委諸個人及有獨占性質者，

應由國家經營之。」

五、議決通過於監察院一節內毋須增加各委員正綱提議之「監察院對於總統、副總統，及各院院長、副院長之彈劾案應經監察院全院委員半數以上之決議始能成立」一條。

憲委會對主稿人所審查的結果，加以討論。其結果如下：

對於第四十一條，修正爲「教育經費之最低限度，在中央應爲其預算總額百分之十五，在地方應爲其預算總額百分之三十。其依法獨立之教育基金，並應予以保障。」第四十九條修正爲「國民大會以依左列方法選出之代表組織之：一、每縣市及其同等區域選出代表一人，縣市同等區域，以法律定之，二、蒙古、西藏人民選出之代表，其名額以法律定之，三、僑居國外之中華民國人民選出之代表，其名額以法律定之。」第五十七條修正爲第一項「國民大會閉會期間，設國民委員會。置委員二十一人，候補委員十人，由國民大會選舉之。」第一一四條修正爲「法官依法律獨立審判。」第九十一條、第九十二條、第一二六條、第一二七條、第一二八條、均照原草案條文通過。第一一〇條修正爲「司法院設最高法院及公務員懲戒委員會」，第一一一條修正爲「最高法院院長及

公務員懲戒委員會委員長，均由司法院院長依法律提請國民政府任免之。」對於焦委員易堂提議於原草案第一一三條之前增加「法院依法律受理民事、刑事、行政及其他一切訴訟」一條，照原案通過。對於主稿人議決將第一一九條及第一二〇條合併爲「考試院設銓敍部，銓敍部部長由考試院院長依法律提請國民政府任免之」照原案通過。對第一三二條，照原案通過。對第二十五條，亦照主稿人意見議決删除。對於谷委員正綱臨時動議於第七章第七節察監院一節內增加「監察院對於總統、副總統，及各院院長副院長之彈劾案，應經監察院全院委員半數以上之決議，始能成立」一案，亦議決照主稿人意見，毋須增加。（註一）

討論既畢，遂完成中華民國憲法草案初稿，於三月一日刊布，徵求各方意見。而憲委會亦卽於二十三年二月二十八日結束。

（註一）憲委會第二十四次會議速記錄。

第三十九章　各方對於中華民國憲法草案初稿的意見

中華民國憲法草案初稿自三月一日刊布，徵求意見之後，各方批評意見，不一而足。截至五月十八日止，計由各方送到之意見書，及採自國內各種報紙雜誌之評論，都凡二百八十一件。綜觀各方意見，數量既極繁多，涵義尤形雜錯。幾於逐條逐項，莫不各有主張。茲將各意見書多數集中之點，撮要說明，以見其梗概：

一、關於憲草全部之意見——有主張於第一章前增設「弁言」，說明製憲之緣由及憲法之目的者。其理由是說（一）德國及蘇俄憲法，均有先例。（二）所以表示我國革命之使命及固有之忠孝、仁愛、信義、和平之精神。（三）仿照現代新憲法成例。（四）表示本憲法特殊精神。（五）導言能加重憲法之尊嚴，引起人民之信仰，或表示民族之祈願。如德國憲法之導言是。（六）可以免除第一條中應否列入「三民主義」四字之爭。（註一）有主張對於軍制軍費另立專章或專條，並以明文禁止

軍人干政或充任文職者。其理由是說：(一)國家當前重大問題，必須規定於憲法，以資解決。(二)軍制不良，爲民國以來一切禍亂之源。故憲法應切實釐定，以改舊觀。(三)歷來憲法及其草案多未注意及此。民十二憲法雖有規定，亦未詳備。此次草案自當詳定。（四）初稿革新地方制度，已削減省權，但軍閥未除，似將仍爲亂源，故尤有釐定軍制之必要。(五)各國憲法特列軍制專章之例頗多，足資取法。(六)我國歷來軍費超過行政費之巨，曠古未有。故宜規定軍費之比率，使軍費支出，有一定範圍，人民血汗所積，不致浪費於無用之地。（七）世界各國，未有以軍人而兼理民政者。古今中外，亦未有軍人干政而國不亂者。爲杜漸防微起見，憲法應禁止軍人干政。（註二）

二、關於第一章「總綱」之意見——有主張領土之規定採概括主義者。其理由是說：(一)採取列舉主義者，多爲聯邦國或領有廣大殖民地之國家。我國爲單一國。歷來憲法或草案，多取概括主義。(二)此次憲草採取列舉主義之目的，在確認東北四省爲我國領土。然徒恃憲法上文字之規定，於收復失地，仍難有實效。(三)本條原文對於我國島嶼及直轄市，均未備舉，危險實多。(四 我國疆界未清，列舉必多遺漏。(五)領土如名實不符，反有徒託空言之弊。(六)將來國力充實，對甲午諸役

所失土地亦應收復，不宜預爲限制。（註三）有主張仍採列舉主義，而將第四條加以補充修正者。其理由是說：（一）本項原文末句「所包括之疆域」一語，含義雖廣。欲使國民心理重視海洋，則宜再加較詳之規定。（二）本條未注意「領島」，是其缺點。（註四）

三、關於第二章「人民之權利義務」之意見——有主張於憲法內直接規定人民權利自由之保障及限制者。其理由是說：（一）人民權利，在憲法上應有確實之保障，若均可以普通法律剝奪，則憲法將等於具文。（二）人民權利如依法得以停止或限制，則政府隨時可以另定法律，以侵奪人民之權利，尚何保障之可言？（三）我國統治階級，向不尊重人權，故須直接保障，以免政府藉口作法相侵。（註五）有主張增加權利自由之種類者。其理由是說：（一）人民無信仰政治之自由，則集會結社之自由等於空言。（二）此外如營業自由、勞動自由、契約自由，草案均付缺如。（註六）

四、關於第三章「國民經濟」之意見——有主張明文規定發展國家資本暨統制經濟之制度及機關者。其理由是說：（一）根據中山先生主張，中國應當採取節制私人資本，發展國家資本之辦法。（二）近來各資本主義國家，亦多授權行政部統制全國經濟。（三）在經濟崩潰之我國，非有負

責統制之生產組織，規模宏遠之生產計畫，與決定從工業進展之生產中心，不足以謀救濟。憲草於此，未提隻字。而第二十四條之規定，又復空洞，不切實際。現世多數國家，皆以統制策畫全國經濟之機關，著於法典。我國宜仿而行之。（註七）有主張對於照價徵稅，照價收買，及保護勞工，調解勞資糾紛，爲補充之規定者。其理由是說：（一）土地國有化，爲民生主義最後目的之一。而平均地權，僅爲其實現之方法。茲就第二五條及第二八條觀察，一則隱示土地不能完全收歸國有。一則表示土地私有權之維持。對於土地國有化之原則，並未採用，顯與民生主義目的不符。至平均地權之辦法，爲總理所昭示者，曰照價收稅，與照價收買。曰實行限田制度。憲草於此，亦未規定。（二）我國工業幼稚，又當此帝國主義經濟侵略之狂流中，更非藉國家力量，培養保護，實難望其發展。（註八）有主張將本章近似政策之規定，一律删去，僅定原則者。例如第二九條五項，第三〇條，第三一條及第三三條，均係政策問題，不宜入憲。（註九）

五、關於第五章「國民大會」之意見——（甲）對於代表之選舉，有主採人口比例者。其理由是說：（一）原文規定每縣市及其同等區域選舉代表一人，而不問人口之多寡，太不公平。（二）以人

口爲標準，方不致發生法國參議院爲中等市縣代表所壟斷之流弊。(註十)有主兼採人口比例與地區制者。其理由是說：兼採人口比例制，方足以補區域制之不足。(註十一)亦有主兼採地區制與職業代表制，而地區制仍以人口爲比例者。其理由是說：(一)地區制固建國大綱所規定，職業制亦總理夙昔所主張。兼採並用，既合時代潮流，又應國家需要。(二)地區制不以人口爲比例，有失公平。(註十二)而於憲草所採之純地區制，則類皆表示不滿。(乙)對於大會之集會有主增加次數者。其理由是說：(一)依建國大綱第一三條之規定，「各縣對於中央政府之負擔，當以每縣歲收百分之幾，爲中央歲費。每年由國民代表定之。」此種負擔中央歲費之比率，既須每年由國民代表議定，則國民大會，自非每年召集一次不可。憲草所定殊覺未當。(二)原定辦法，足使統治權中斷，大會卽失其監督政府及掌握政權之最高性。(註十三)有主張延長會期者。其理由是說：(一)如果會期僅爲一個月，則對於國家政治恐無機會過問。(二)國民大會事繁任重，斷非一個月內所能完成。(三)如會期僅爲一月，則大會只能行使選舉權。其二、三、四、五、六、七各款之權，絕對無暇行使。(註十四)各方意見對於憲草所定之三年一次會期一月，則類皆表示不滿。(丙)對於大會之職權，有主張增列審核預算

案決算案之權，議決或復決宣戰案、媾和案、條約案之權者。其理由是說：(一)如此方可增加大會應有之權。且此等案件、多一番討論議決，可以加增一重保障。(二)上述案件，有關係國家榮辱者，有關係國家財政計算者，應經代表人民的機關批准。立法院係行使治權機關、非單純法律案的重大事項，不應由該院議決。(三)憲草將此類監督權歸諸立法院行使，不但對於政權之界限不明，且與孫文學說第六章之主張相背。(註十五)有主張選舉權之範圍，僅以總統、副總統及立法委員之選舉爲限者。其理由是說國民代表人數太多，不便議事，祇宜選舉。(註十六)有主張規定大會行使罷免權、創制權、複決權之程序，及創制立法原則之範圍者。其理由是說：(一)國民大會既操創制複決之權，其與立法院相互間之職權如何，如不規定，則運用不能相宜，難收實效。(二)關於罷免、創制、複決權行使之程序。憲草均無規定，似嫌疏漏。(註十七)(丁)對於國民委員會有主不設立者。其理由是說：(一)極少數之國民委員，焉能代表全國國民之意志？(二) 國民委員會於建國大綱內無根據。(註十八)有主張縮小其職權者。其理由是說：(一)其職權大於國民大會，違反民權之原則。(二)未規定國民委員會向何處負責。若利用其大權倒行逆施，將無法救濟。(三)其職權過大於政治之運用，恐難收

指揮靈敏之效。(註十九)其主增加委員額數及擴大其職權，而委員則由大會代表互選者，則謂：國民委員會係由國民大會產生，就其性質言之乃一政權機關。在國民大會閉會期內，所有大會職權，悉歸其承受，方符主權在民之實。(註二十)

六、關於第七章「中央政制」之意見——有主以憲草所列國民政府職權悉數畫歸總統，並以總統爲陸海空軍總司令者。其理由是說：國府現無具體組織，所謂「總攬中華民國之行政權，立法權……」者，將何由總攬？更何以必須總攬？初稿所定國府職權各條，核其性質，似均屬元首之大權。國府命令既均須總統署名，似不如規定爲總統職權較爲直截了當。(註二十一)有主各院院長、副院長、皆由總統任命者。其理由是說：憲草第七〇條、第七五條、所載國民政府之職權，在各立憲國均爲元首之特權，經主管院決定之後，自可由總統行使，何必因此而別立機關？(註二十二)至關於五院部分，有主縮小立法院之職權，並減少其委員人數者。尤以不信任權及質詢權之屬於立法院爲多數人所反對。其理由是說：(一)立法院非民意機關，故不宜授以大權。(二)原定二百人名額太多，虛糜國帑。(三)立法院與國會之性質不同，不宜有不信任權及質詢權。(註二十三)有主以司法行政改由

行政院掌理者。其理由是說：（一）司法獨立，乃審判權獨立之意，非謂關於司法上一切之行政及事務均須獨立。司法行政往往與國家全部行政互有相關之處。各國於司法之審判權，必應獨立外，皆另設司法行政機關。（二）列國司法行政長官皆列於閣員之中。（三）行政權宜統一，不宜分割。各國司法權雖獨立而司法行政仍歸行政。（註二十四）有主考試院增設考選委員會者。其理由是說：（一）考選事務，決不輕於銓敍，故考選委員會即非常設機關，亦應規定。（二）應規定考選委員會，否則不能表示五權分立之精神。（三）考試行政事頗繁重，且有專門性質。（註二十五）有主監察院之職權及其行使方式，應具體規定者。其理由是說：（一）孫中山先生在五權制度之演講中，對監察權之行使，特爲重視。依憲法草案第八六條第二項明定監察院有彈劾行政院長之權，然此等職權，如何行使，未予規定，未免缺漏。（二）論者對於監察院需否獨立設院，懷疑最甚。憲法應予以具體有力之規定，始足表現其獨立之功能。（註二十六）

七、關於第八章「省」之意見——有主以此章併入「中央政制」章者。其理由是說：（一）藉以革綜合式的省制之舊觀。（二）我國爲單一國，不應使中央與省對立。（三）省制改革之惟一關鍵，乃

在分離綜合之省權，而爲各種不同之中央直轄機關，以分治交互錯綜彼此不一之地方區域。（註二十七）有主以之併入「地方政制」章，而定省爲高級地方自治區域，或高級行政區，有監督初級地方自治區域或初級行政區「縣」及「市」之權者。其理由是說：（一）省既有代議機關，且能與中央對面表示意思，而擇選省長，是已具有憲法上之人格。又既有省預算，必有省辦之事業與省稅，卽有省政。故就初稿自身之所定，亦不能免自治團體之性質。（二）各縣之力所不能舉辦，而又爲國家所不能兼顧之事，非由省辦不可。（三）各國地方皆有數級，僅以縣市爲自治體，未免過於簡單。（四）照第九章規定既爲地自治單位，則縣之集合體當然爲省。省既不廢，則當然爲地方自治最高機關。乃第一三〇條稱省爲中央直接管轄之行政區域，第一三六條之規定，省長無地方行政權，亦無地方自治權，省長縣長均由民選，省縣立法機關，有省參議會及縣議會，此明爲地方兩級制。而本憲草似不認省爲地方自治體，又不認省長爲地方官，在立法系統上，殊嫌矛盾，故應修正。（註二十八）有主張省參議會應有罷免省長之權者。其理由是說：（一）省參議會與省長如職權衝突，如何調處？省議會若專橫，如何救濟？（二）縣民有直接選舉及罷免縣長之權，故省議會有罷免省長之權。（註二十九）

八、關於第九章「地方政制」之意見——有主張加長縣市長之任期者。其理由是說：縣市長如任期太短，不易使縣市政多見成績。(註三十)有主張規定縣市長之罷免者。有主張明白規定縣民市民如何行使四權者。有主張縣長由省長任命並受其監督者。其理由是說：若省長無任免縣長之權，則其指揮監督，均難收效。(註三十一)

九、關於第十章「附則」之意見——有主張解釋憲法之權屬於最高法院，或特設之機關者。其理由是說：(一)解釋憲法性屬司法，不宜使立法機關參與。(二)國民大會人數太多，又非法學家，故亦不宜解釋憲法。(註三十二)有主由司法院擬具意見或立法院會同司法院擬具意見者。其所持理由為：(一)如此規定，較為鄭重妥當。(註三十三)有主由國民大會或國民委員會自行決定者。其所持理由為：按照原文規定若遇法律與憲法有無牴觸，發生疑義時，非由立法院提請，則不能基於其他方面之請求而予以解釋。但普通法律皆由立法院制定，其於憲法之解釋所擬具之意見，恐不免已有成見。(註三十四)

(註一)　憲法草案意見書摘要彙編第一頁至第五頁。

（註二）同上，第一四頁至第一九頁。
（註三）同上，第四〇頁至第四二頁。
（註四）同上，第四三、四四頁。
（註五）同上，第五〇頁至第六〇頁。
（註六）同上，第六〇頁至第六二頁。
（註七）同上，第一〇四頁至第一一〇頁。
（註八）同上，第一一一頁，第一一九頁至一二一頁。
（註九）同上，第一〇二頁。
（註十）同上，第二二六頁。
（註十一）同上，第二二四頁至第二二五頁。
（註十二）同上，第二三四頁。
（註十三）同上，第二四八至第二五一頁。
（註十四）同上，第二五四頁至第二五八頁。
（註十五）同上，第二六二頁至第二六五頁，第二七五頁至第二七九頁。
（註十六）同上，第二六一頁。

（註十七）同上，第二七二頁，第二八一至二八二頁。

（註十八）同上，第二八九頁。

（註十九）同上，第三〇三頁至三〇五頁。

（註二十）同上，第三〇五頁。

（註二十一）同上，第三六二頁，第三六三頁。

（註二十二）同上，第三六三頁。

（註二十三）同上，第四四三頁至第四四九頁，第四五一頁，第四三七頁。

（註二十四）同上，第四六八頁，第四六九頁。

（註二十五）同上，第四八八頁。

（註二十六）同上，第四九五頁，第四九六、四九七頁。

（註二十七）同上，第五一七頁至第五一九頁。

（註二十八）同上，第五一九頁至第五二一頁。

（註二十九）同上，第五四五頁。

（註三十）同上，第五六七頁。

（註三十一）同上，第五八五頁。

（註三十二）同上，第六一三至六一四頁。

（註三十三）同上，第六一三頁。

（註三十四）同上，第六一三頁。

第四十章　憲法草案初稿審查修正案

自從中華民國憲法草案初稿刊布徵求國人意見之後，立法院於二十三年三月二十二日令派委員傅秉常等三十六人爲憲法草案初稿審查委員，由傅委員秉常召集會議將各方對於憲草初稿意見，分別整理，該會卽於三月三十日開憲法草案初稿審查委員會第一次會議，議決付傅委員秉常，林委員彬，陶委員履謙三人作初步審查，由傅委員秉常召集，傅委員卽遵議決各點，進行初步審查事務，並指定編譯處專員黃公覺，翟楚，裔壽康，外交委員會秘書鮑德澂，科員徐蘇倬，民法委員會纂修張毓昆，前憲法草案起草委員會纂修金鳴盛七人協助工作，將所有各方送到之意見書，及採自國內各種報紙雜誌之評論，都凡二百八十一件，從事審查，計自四月五日起至六月五日止，每週開會一次，共開會八次，其經決定採印者，凡二百十六件，經採錄付印，分訂二十二輯，另附目錄一本，分送各審查委員參考外，並將意見書要點，纂成「憲法草案初稿意見書摘要彙編」一册。（註

二　其後開全體審査會議九次，即將憲草初稿逐條詳加討論，修正通過於第九次會議，議決修正案名稱，定爲「中華民國憲法草案初稿審査修正案」所有條文文字及各章次序，交由各組召集員共同整理，各組召集員傅秉常、吳經熊、吳尙鷹、梁寒操、朱和中、陳長蘅、焦易堂七人，於六月三十日開會討論，將全部條文文字斟酌整理，略加修改，幷將條文排列次第稍事變更，至各章次序，在孫院長之意，原擬分爲「總綱」、「人民之權利義務」、「國民大會」、「總統」、「行政院」、「立法院」、「司法院」「考試院」、「監察院」、「省」、「縣」、「市」、「國民經濟」、「教育」、「軍事」、「財政」、「附則」等十七章，但於整理條文文字時，因條文中時有「中央政府」字樣，認爲章次中仍宜列入「中央政府」一章，而將「總統」、「行政院」、「立法院」、「司法院」、「考試院」、「監察院」分列爲節。又「財政」一章，設列於「軍事」章之前。（註二）綜計這個修正案共分十二章，都一八八條。第一章爲「總綱」共七條。第二章爲「人民之權利義務」共十九條。第三章爲「國民大會」共十三條。第四章爲「中央政府」共七十六條。第五章爲「省」共七條。第六章爲「縣」，共十條。第七章爲「市」，共五條。第八章爲「國民經濟」，共十三條。第九章爲「教育」，共十三條。第十章爲「財政」，共六條。第十一章爲「軍事」

共十二條。第十二章爲「附則」共五條。我們若是將這個修正案和本國以前的憲稿及外國憲章比較一下，便發見牠包容許多的特點。後之所舉，不過其中的犖犖大者罷了。

一 關於編制的

查列國憲法，於編制上，並不是一致，其中有些是不合邏輯的，而憲草初稿審查修正案（以後簡稱修正案）則共分十二章。首爲總綱，把國體、主權、國籍、領土等搆成國家的要素，規定明白。其次則規定人民的權義，有了人民，有了「主權屬於國民全體」及關於人民權利之規定，纔能說到國民大會之產生。所以第三章爲國民大會。國民大會是產生中央政府，並對中央政府行使統治權的機關，所以先要規定國民大會，然後接着規定中央政府。從縱的方面去定各級政府的秩序，則中央政府當然要居首位。省政府是代表中央監督地方的機關，所以居於次位。其下則當然爲縣市。所以第五章爲省，第六章爲縣，第七章爲市。至於經濟、教育、財政、軍事等章，因爲牠們的內容所涉及的，不祇是某級政府的職責，而且涉及各級政府的職責，所以要擺在各級政府之後。關於解釋及修改憲法的規定，據一般憲法的通例，是擺在憲法的末部。所以修正案將牠們擺在第十二章附則之中。就

全案的編制而言，覺得很合於邏輯，這是修正案特色之一。

二　關於人民權利的

列國憲法關於人民自由權利之保障，不外採取兩種主義，一種爲法律間接保障主義，一種是憲法直接保障主義。如果採取法律間接保障主義，則人民的自由權利，要等到立法機關將法律制出之後，纔得到保障。但如採憲法直接保障主義，則憲法一經頒布，人民便即享受他們的自由權利。就保障的實效而論，法律間接保障主義遠不及憲法直接保障主義。我國從前的各個根本法，多採法律間接保障主義，所以對於人權的保障，不見得有什麼效果。修正案從第八條起（第九條第二、項第三項及第十條除外）至第二十條，對於人民的自由權利所採的保障方法，是法律間接保障主義。然而第九條第二、第三項的規定，是類似英、美憲法身體保護狀的規定。第二十六條規定公務員如違法侵害人民之自由或權利者，除依法懲戒外，還負刑事及民事責任。被害人民就其所受損

害並得依法律請求國家賠償。第十條則採憲法直接保障主義，而規定人民除現役軍人外，不受軍事裁判。從這些條規看來，修正案所採的保障方法，比本國以前各個根本法所採的保障方法，要好得許多，切實得許多。這是修正案特色之二。

三　關於國民大會的組織的

查列國（蘇俄除外）憲法關於國會的組織，或採兩院制，或採一院制，二者必居其一。但是修正案所採的制度，我們不能說牠是兩院制，又不能說牠是一院制。我們所以不能說是兩院制，因爲兩院制裏國會的兩個院是平行的機關。修正案雖於國民大會之內，設置國民大會委員會，但這個委員會並不是和國民大會並行的機關，牠是由國民大會產生的機關，於國民大會閉會期內代表國民大會行使某等權力。我們所以不能說牠是一院制，因爲事實上規定了兩個機關，一個是國民大會，一個是國民大會委員會，這個委員會除了代表國民大會行使某等權力而外，牠還具有其他獨立的權力。（第三十八條一、二、五、六各款，及第七十三條、第八十六條、第九十七條、第一〇四條各

條）這明明白白證明修正案不於通行的政治制度求嚮導，牠於通行的國會組織之範圍外，另求蹊徑，而取法於黨的組織。其國民大會的制度，是類似黨裏的全國代表大會，其國民大會委員會的制度，則類似黨裏的中央執行委員會。蓋警惕於通行國會制度的失敗，而另尋代表民意之比較切實的辦法。這是修正案特色之三。

四　關於國民代表的選舉的

查列國國會議員之選舉，若是採行地域選舉制而同時規定所選代表以屬本區之居民爲限，則發生很不好的結果。即所選的代表，祇知他是他本區的代表，心目中祇看到他本區的利益，而忘掉了國家的利益。這樣的代表，到了集會的時候，祇斤斤於地方利益的爭辯，其弊當可想見，美國的論政者，多斥其不當，這是我們所當領教的。修正案除了國民大會委員會委員之選舉，是以地域爲標準（第三十六條規定國民大會委員會之委員由國民代表依所規定各省區之名額，分別互選）而外，關於國民大會代表之選舉，雖是規定分區選舉，但並未規定所選舉的代表，必以本區居

民爲限，卽使不選本區的居民，而選他區的居民作本區的代表，非特不至違憲，而且是憲法所許可的。其所以採這樣的規定，是因爲要所選出的代表代表人民全體，不是代表地區。要他們代表整個國家的利益，不是要他們去代表各地區的利益。修正案是於整個民族整個國家的利益着想，而不願將整個民族或整個國家的利益割裂爲互相矛盾，互相衝突的各地區利益。這是修正案特色之四。

五　關於創制及複決的

查列國憲法之採行創制及複決的，都是把牠們當作直接民權的方式，祇有由人民直接去行使，斷無假手於人民代表去行使的。但是修正案則屬例外（初稿亦然）。按照牠的規定，除了人民對於縣市自治事項得直接行使創制、複決而外，（第一二七、一三五條）人民對於中央的法律，不能直接行使，要他們的代表纔能行使。所以初稿和修正案關於創制及複決，除了採行通行的直接制度而外，還新創了一種間接的制度。這是初稿和修正案的新發明。按照修正案的規定，行使間接

創制及複決的機關，共有兩個一個是國民大會（第三十二條一、三兩款）一個是國民大會委員會，但這個委員會僅能代國民大會複決立法院所通過的預算案、宣戰案、媾和案、條約案、戒嚴案、大赦案，（第三十八條第三款）而無創制法律之權。（初稿的國民委員會，則並創制、複決兩權均付闕如其對中央法律行使此兩權的，惟國民大會）就理論及事實而言，人民對於中央的法律，直接行使創制、複決之權，殊非最近期間所能辦到，所以初稿及修正案超脫通行的習慣，根據本國特殊情形，而創設新制。這是修正案特色之五。

六　關於行政機關的體制

我國自辛亥鼎革以來，行政機關的體制，往返於總統制與內閣制之兩途。洎乎國民政府成立，則採委員制。然因總統制內閣制及委員制皆舶來之制，我們無具備實行此等制度之條件，勉強效顰，致令逾淮變枳，而不能收其好果。現在的修正案，能洞察此中癥結，不爲此三制所囿，而另找出路，創爲新制，眞是煞費苦心。乃言論界不察，竟有謂初稿所採者爲內閣制，而修正案所採者，則爲將內

閣制變爲總統制，（註三）此實大謬。我們若稍研究總統制的特徵，並仔細檢閱修正案的規定，便可證明其誤。按總統制之特徵爲：一、憲法上規定總統有一定的任期，在此任期之內，除了他有犯罪行爲，可藉彈劾方法使他去職而外，雖則議會全體對他不滿，仍無法使他去職。二、他是行政的首領，他的職權大部分由憲法規定，他的內閣閣員均是由他任免，閣員不是對議員負責乃是對總統負責，他們的行爲或政策，雖爲議會所不滿，但議會不能以彈劾或不信任之投票使他們去職，其去留祇決於總統。三、總統不對國會或議會負責。四、總統及其閣員對於立法，均無提議之權。按修正案第五十六條規定總統之任期爲四年。第五十一條規定總統兼爲行政首領，總攬行政權。第六十三條規定行政院設院長一人，政務委員二十八人，由總統任免之。第六十五條規定行政院各部部長，各委員會委員長，均由總統任免。第六十六條規定行政院院長，政務委員，各部部長及各委員會委員長，均對總統負責。第六十七條規定行政院之行政會議，以總統爲主席。凡此規定，皆含有總統制的意味。然而我們仍然不能因此而把這個制度叫爲總統制，因爲照上邊所說，總統制的特徵，總統是有一定任期的，在此任期之內，除因犯罪行爲可藉彈劾方法使他去職而外，即使他的政策不當，也不能

使他去職，然而修正案則規定了幾種罷免總統的方法，例如第三十八條第五款規定監察院對於總統之彈劾案，經國民大會委員會議決受理時，卽召集臨時國民大會爲罷免與否之決議。這是對於總統之違法失職而設的。又如本條第六款規定，國民大會委員會對於國家政策或行政措施認爲不當時，得向總統提出質詢。如對於總統之答覆認爲不滿意時，經決議得召集臨時國民大會爲罷免與否之決議。這是對於總統之政策或行政措施不當時之處置辦法。可見修正案中的總統，不特得因違法失職而被罷免，並且得因政策或行政措施之不當而去職。這是和總統制大大不同的地方。又如上之所述，總統制裏的總統，是不對國會或議會負責的，但是修正案第五十二條則明白規定總統對國民大會負責。（因爲他要對於國民大會負責，所以在任期之內，得由國民大會罷免。）這又是和總統制不同的地方。再者，上邊又說過，在總統制裏，總統及其閣員，對於立法均無提議之權。然而按修正案第七十六條之規定，則行政院得向立法院提出議案。這也是和總統制不同的地方。從此看來，我們不能勉強把修正案所採的制度稱爲總統制的理由，可謂昭然大明，然則修正案所採的制度，到底是那一種制度呢？我們可以說，牠是一種特創的制度。我們絕對不能拿牠和

外國的政制比擬附會。這種特創制度，有牠的特殊精神。第一點，委員制雖然可以免避獨裁的毛病，但是過去所行的委員制發生很不好的結果，即彼此避免責任，行政遲緩而無效率。現在列國的政治趨勢，多半傾於行政集權的原則，使負責有人，行政敏捷，以便應付現代社會的危機。中國當然不能背逆這種潮流而行。修正案所以採行政集權制，乃是斟酌本國情形，並且適應世界趨勢。第二點，若採行純粹的總統制，則如遇強頑狡黠之徒當位，則不免濫用職權而行獨裁，獨裁不已，恐怕還要進而為皇帝（這有袁世凱的故事可作前車之鑒。）所以既採行政集權之制，還要設置防止獨裁的方法，修正案所以不採純粹的總統制，於總統任期之內，設備一些能免方法，正是為此。從此可知修正案所採的制度，乃參考世界趨勢，斟酌國情，獨出心裁而創設的新制度。我們絕不能以普通的總統制去比擬牠，這是修正案特色之六。

七　關於教育的

中國是一個大貧的國家。有兒童的人並不是不想叫他們的兒童去受基本教育，乃是因為經

濟問題，令兒童不能受教。中國患文盲的人民，佔百分之八十以上，像這種教育程度低落的民衆，希望他們去自治，希望他們去行使四權，以樹立民主基礎，豈不是緣木求魚？初稿第三十七條規定：「已達學齡之兒童，應一律受義務教育。未受義務教育之人民，應一律受成年補習教育」，其意是要把負擔教育經費的責任，交給人民。這樣的規定，豈不是等於具文，何補實際？而修正案第一五六條第一五七條之規定基本教育及補習教育皆為免費之教育，這是將負擔教育經費的責任放在國家的仔肩上。必要這樣，教育纔能普及，文盲纔有掃除的希望，這是修正案特色之七。

八　關於限制軍人的

從我國過去的歷史去看，所有的內亂，幾無一次不是因為武人干政或武人競奪政權而惹起的，這種擾擾復擾擾的內戰，令二十餘年以來人民處於禍亂漩渦之中。痛定思痛，今後為消滅內亂，安定社會起見，對於武人的鬭爭，非設法銷弭不可。修正案第五十四條規定「現役軍人，不得當選為總統副總統」第一一九條規定：「軍人非解職三年，不得任為省長」第一八一條規定：「現役

軍人不得干預政治，並不得發表政治上之主張；」第一八二條規定：「現役軍人不得兼任行政官」。諸如此類的規定，皆爲杜絕武人的作亂，奠定國家社會的安定。良法美意，至堪欽佩。不圖言論界有致疑於限制現役軍人當選爲總統之規定者，此誠令人大惑不解者。論者謂全世界各大國之憲法，均無現役軍人不得爲總統副總統之規定。又謂戰後歐洲各國之憲法，並無不許現役軍人被選爲總統之條文。這未免和事實不符。查墨西哥憲法第八十二條關於大總統應具資格之規定，其五款爲「選舉前一年內，非現役軍人者。」祕魯憲法第一百二十條規定：「內閣閣員或現役軍人，除於選舉前一百二十日放棄其職位外，均不得當選爲大總統。」歐戰後一九三一年西班牙所頒布的憲法第七十條關於無被選大總統權及無大總統候選人資格之規定，其第一款爲「現役或後備軍人及軍人退役未滿十年者。」由此而觀，可知限制現役軍人之當選爲總統之規定，並非沒有先例可循。修正案之規定，並非創舉。而且所述各國憲法限制現役軍人當選爲總統，均規定現役軍人必須經退職若干年月，方能膺選。其中所規定時期之最長的爲十年（西班牙），其次爲一年（墨西哥），其最短的爲四個月（祕魯）。至於修正案第五十四條則僅規定：（現役軍人不得當

選爲總統副總統）由其文義推論，現役軍人，祇須於選舉前一日解除軍職，便可膺選。這比較上述各國的規定，豈不是寬鬆得許多嗎？以理而論，如許在職的武人去競爭，難免他們不挾持武力以威脅選民，平民手無寸鐵，和操有武力的軍人去競選，勝敗之數，不待智者可知，所以要軍人解除軍職之後，方能從事競選，其旨在於使他們和一般平民立於平等的情勢去競選。這樣纔合於平等的、正義的原則。列國法律且有明文禁止在職官吏競選國會議員，或規定在職官吏必須解除職位，方能從事競選的。其義正同。還有一點，按修正案第一七三條之規定，凡屬國民，均有服兵役的義務，從此可知第五十四條的限制，實在是對於全體國民的限制，不僅是對於軍人的限制。這是很合乎平等原則的。總而言之，第五十四條之規定，是很合理的規定。而反對者所持的理由，未見充分，當可想見。

九　關於財政的

我國政治上的一個大毛病，就是財政紊亂，官吏貪汚。想澄淸政治，使其走上正軌，則非設法整頓財政不可。修正案頗能致力於此，所以特設一章，詳爲規定。關於各級政府之歲入歲出，則規定其

必須每一年度編造總預算及總決算，以預算所規定之經費，爲支出最高額，（第一六七條第一項及第一六八條第一項）使政府不至濫行收支。但是國家有時要發展政務，應付非常事變，不得不使其有些少伸縮餘地，所以修正案規定各級政府對於長期之建設計畫，得依法設定繼續經費（第一六七條第三項），各級政府因緊急施設，重大突變等事，得提出非常經費預費。對於各級政府，如果仍許牠們任意借債，不加取締，則其結果非弄到財政破產不可。所以修正案規定募集公債，非經法定機關之議定，不得爲之。（第一六九條第二款）對於各級政府，如果仍許他們無法律根據，隨意徵收苛捐雜稅，則民生疾苦，永無解除希望。所以修正案規定凡稅賦捐費等收入之設定，非經法定機關之議定不得爲之。（第一六九條第一款）各級政府均不得以任何名義於國內徵收貨物通過稅。（第一七〇條第二項）諸如此類的規定，皆屬有條有理，其目的在於澄清財政上之腐敗現象。如果一一能見實行，則國家之財政當能走上正軌，而官吏之貪污，也可藉此防範了。這是修正案特色之九。

綜上所述，修正案能適合國情，對於國家社會的特別需要，都能設備解決的方案。因爲牠要應

付本國的特殊需要，特殊環境，所以牠不爲世界列國的政治制度所囿，不拘泥於舊的政治學說，而獨出心裁，創設許多的新制度。上所論列，均足表示修正案富於創造性，因爲牠富於創造的精神，所以很值得言論界的贊許。（註四）

（註一）“憲法草案初稿意見書摘要彙編，整理各方對於憲草案初稿意見書案初步審查報告。

（註二）憲法草案初稿審查委員會各組召集委員傅秉常等之報告。

（註三）見二十三年七月十一日天津益世報社論，二十三年七月十二日天津大公報社論，二十三年七月十六日國聞週報一週簡評，二十三年八月一日上海晨報評論，二十三年八月五日北平京報社論。

（註四）二十三年七月十一日天津益世報社論稱修正案比較初稿確是一種進步。二十三年七月十二日天津大公報社論謂修正案大體較原案爲佳。二十三年七月十五日北平晨報社論之批評亦同。二十三年七月二十六日獨立評論雜誌，讀憲法修正稿文有謂：「修正稿對於初稿改正的地方很多。每種改正，也能矯正初稿的不當，撿補初稿的未備。行政體制的改革，國民大會和國民大會的選舉方法，均較初稿大有進步。這是我們所不能不爲制憲者贊功的。」

第四十一章　各方對於憲法草案初稿審查修正案的意見

二十三年七月初旬立法院將憲法草案初稿審查修正案披露於報章之後，言論界對此之批評，不若三、四、五數月對於初稿的批評那麼踴躍。這也許半因此次立法院披露修正案之目的，僅在於披露其對初稿審查修正之結果，俾國人知曉草案之進程，而不在於徵求各方的批評，半因這次修正案較諸初稿已經大大的改善，對於各方的良好意見，已經盡量採納。修正案可以吹求的地方很少。我們證以各方對修正案的意見，可知這話並非無據。因爲各方意見，大體對於修正案表示贊許。縱有所主張，也不過是局部的枝節的問題。關於贊許的意見姑且不述。（註一）現在把各方的意見，一一臚列於後，以便參考。

（一）各方的意見及其理由。

一、關於第二章人民之權利義務者。

1.第十八條

意見（一）憲法應該將人民的請願權，作更明白的規定。不妨指定一個機關接受這種請願。

理由　我國國民雖然不曾受足政治訓練，不夠行使直接民權的程度，但是國內的公私團體，如果對他們相關的問題，有所建議，政府應該盡量採納。憲法如果指定一個機關接受這種請願，一來可以避免派代表謁見及通電全國父老同胞等等的笑話。二來可以使政府隨時得到有用的建議。三來創制權也不致完全落到國民代表手裏。

（二十三年八月五日獨立評論，讀憲法修正稿）

二、關於第三章國民大會者。

1.第三十一條

意見（一）修正稿將國民代表任期改爲四年，每二年開會一次，會期雖仍爲一個月，但必要時延長一個月。其實不如令國民大會每四年開會一次，會期不妨較長，每次開會後卽行

改選。

理由　國民大會的職權，除初稿所規定者外，尚加了複決權一項，致使該大會的職權，更加繁重。國民大會每兩年纔開會一次，會期極爲短促。將近二千人的大會，不是行使繁重職權的合宜機關，所以不如令國民大會每四年開會一次，會後即行改選。這個建議的原因是（一）由國民大會所選舉的政府官員的任期，修正稿均定爲四年；（二）國民大會不開會時，他的職權可以由國民大會委員會代理；（三）遇到特別事件，可以召開臨時國民大會；（四）四年改選一次的人民代表機關，時期不能算爲太長；（五）我國幅員廣闊，代表的旅行費用甚爲浩大。有以上幾個原因，所以這個建議比較適合實際情形，並且可以省去許多浪費。

（二十三年八月五日獨立評論讀憲法修正稿）

意見　（二）國民大會實無兩年一開之必要。

理由　修正案將立法院職權削減，移諸國民大會委員會。並將該會選舉方法明白規定，人數加多，不啻爲常設國會。此種修正較爲合理。惟委員會委員既由國民代表互選，則當然可

以充分代表大會。大會實無兩年一開之必要。矧依照修正案選舉國民代表人數，視初稿所定必加多。如兩年開會一次，浪費亦至不貲。是又不可忽視者也。

（二十三年七月十二日天津大公報社評讀憲草初稿修正案）

2. 第三十二條

意見　（一）原稿中關於國民大會所列舉的職權，已嫌其太大。今修正案中復對國民大會的複決權作廣大的規定，是則實非我們之所敢苟同。

理由　我們非不願擴大國民代表的權力。但在人民尙不能行使民權的中國，則人民代表的權力，在先自以愈有限制爲愈妥。

（二十三年七月十一日天津益世報社論憲法草案修正稿評論）

3 第三十六條

意見　（一）國民大會委員會之設，根本無此需要。

理由　中國今日之環境，貧弱已極，危殆已極，歐戰以前之各國法例，皆非我國今日所克

適用。丁玆非常之局，應有非常之法。國民大會於行政元首之推選，宜慎厥始，既經選定，不容輕議。故不問爲內閣制抑總統制，祇要其爲行政之最高領袖，一經國民選任，卽應信任不疑。俾當國家責任之衝者，有充分發揮其所抱政策之餘裕。國民大會委員會之組織，爲縮小之國民大會，爲昔日之國會變相，爲空言干涉之太上政府。地位崇隆，職權綦重。此等機關，不言則爲虛設，多言則啓紛爭。國民大會既基於信任之念，推其人爲行政元首，同時又設一委員會與之對峙，狐埋狐掘，殊難索解。其正負相銷，必將使政府當局無一成就。其未能適合於非常時代之急切要求，可斷言也。更依條理言之，依憲法規定，立法有專院，監察亦有專院。依第三十一條所載，國民大會每二年開會一次，經四分一以上代表之同意，又可召集臨時國民大會。是國民大會委員會之設，根本無此需要，國家果何取以國民之血汗，擁此民意虛名，置此坐言機關，減行政之效能，伏政爭之火種？

（二十三年七月十五日北平晨報社論：非常時代之憲法觀。）

三、關於第四章中央政府者。

1. 概論

意見　（一）修正案除行政院院長對總統負其責任之外，其他四院院長，則皆對國民大會負責，是何用意，殊難索解。

理由　依憲草規定五院組織，各爲政府之一部，此其論斷，由「××院爲中央政府行使××權之最高機關」一語，卽可證明。立法當局何爲對行政一權，抑之惟恐不低？何爲使政府之同等機關，陷於支離破碎之弊？五院同爲政府之一部，同爲國民大會所產生，謂應對國民大會負其責任，則應視同一律。謂應對總統負其責任，亦爲條理所能許可。蓋國民大會爲民意之泉源，總統以至各院之院長委員，皆其指定之公僕，固可依憲法規定之也。

（二十三年七月十五日北平晨報社論：非常時代之憲法觀。）

意見　（二）憲法應使總統負董率五權之責，當調解之任。

理由　蓋同爲最高權之五權，既不能互相統屬，又不許互相矛盾，則唯有統一於總統之下，由總統負督率五權之責，當調解之任而已。如五權不能統一於總統之下，任行政、立法之間，

及或行政、監察之間，發生自相矛盾之事實。則五權憲法，縱不能自成統系，吾人亦不必高談五權憲法矣。

（二十三年八月一日上海晨報評論：總統制與五權憲法）

意見　（三）修正案明定總統兼攬行政權，行政院長乃退處無責地位，若就五權憲法言之，總統制與內閣制皆不應如是。吾認總統應有權，但不宜單攬行政權。

理由　自近日行政院與監察院爭執之例觀之，總統尤宜高踞五院之上，如孫總理之所規定。查內閣制之運用，最著者爲英國。其內閣由國會中多數黨組織，直接對國會負責。英王徒擁虛位。總統制運用最著名者爲美國。其內閣由總統任命，對總統負責。總統則代表行政權，對擁立法權之國會負責。若有爭執，則行政機關終須屈服於立法機關。而司法機關則始終獨立於行政、立法之外。是爲三權憲法之體系，以分爲原則者也。孫總理之五權憲法則異是，立法、司法、監察與考試、行政，均爲治權，卽政府之權。實行此五權者，爲五院，其上有大總統負董率五權之責，合成國民政府。旣與總統制異，亦與內閣制異。因西洋之總統或內閣，皆僅握行政與考試

權。而立法與監察權，則操於國會。易言之，卽行政機關對立法機關負責。五權憲法則由總統率五院對擁治權之國民大會負責。此國民大會僅擁選舉、罷免、創制、複決四權。與西洋擁立法權之國會迥異。蓋孫總理主張權能畫分，政府須有「能」，始有力建設。故其五權以合爲原則。均集於政府，俾無受人牽制之虞。

（二十三年八月五日，北平京報：憲法中總統與五院之關係。）

意見　（四）修正案關於五院的搆成，司法、考試、監察三院院長並監察委員，皆與大副總統，立法委員，同爲國民大會所選舉。是五權先天的「機體」組織已有缺陷。將來重心所寄的大總統，在行政上「能」的功用，無疑地，亦必無盡的可能性。

理由　五權憲法與三權分立制不同的一點，便是絕對不容許有所謂內閣制的存在。總理在孫文學說第六章裏面，很明白地指示我們說：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院。其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之。」由前之說，行政院旣由總統組織，當然無所謂內閣制，由後之說，總統得立法院同意，而

可以委任司法、考試、監察三院院長，當然重心在於總統故照修正案之規定，將來重心所寄的大總統，在行政上，必不能盡其「能」的功用。

（二十三年七月二十七日武漢日報社論：五權憲法的重心。）

2.第一節總統及第二節行政院

意見 （一）修正案將內閣制改爲總統制，對於這層更替憲法抱悲觀。

理由 修正案所以改內閣制爲總統制，大概爲集中權力便於應付非常起見。但是越是這樣，越叫立法的人要多方設法箝制行政部的活動，預防獨裁的發生，結果行政權的自由運用，比內閣制還要困難。這是必然的傾向。

（二十三年七月十六日國聞週報簡評）

意見 （二）關於行政機關的體制，原案採內閣制，而修正案則採總統制。在理論上我們雖不願對於總統制有所偏袒，但在事實上，則我們以爲現時的中國，仍以內閣制爲宜。

理由 內閣制與總統制，本各有利弊，不可一概而論。法國是行內閣制的，然年前的意大

利及西班牙，也是行內閣制的。美國是行總統制的。但年前的墨西哥也是行總統制的。然而法、美、治，而意、西、及墨則亂。墨西哥昔年所行者爲總統制，今日所行者，也是總統制，然而今日的墨西哥治，而昔年的墨西哥則亂。由此可見行政機關的體制，貴在因時因地以制宜。中國現在究以內閣制爲宜或是以總統制爲宜，誠是可以討論的問題。就過去兩年的經驗而論，則內閣制也在可褒可貶之列。牠既沒有完全失敗，也沒有完全成功。沒有成功，因爲內閣並沒有能大權獨攬。行政效率亦極微小。沒有失敗，因爲第一，林主席是一個內閣制下模範的總統。第二，在所謂內閣制之下，中央政局已兩年半不發生劇烈的變動或糾紛。兩年半的安定，在中國是不能算短了。……而且我們在三月二日的社論中嘗說：「行政院長負責之制，本已和普通之所謂內閣制度不同。但行政院長既可由立法院及監察院徵得國民委員會的同意而去職，則總比總統爲進退自由。故釀成政變的可能，亦可因而減少。」現在國內情形，又何嘗不如是呢？

（二十三年七月十一日天津益世報社論：憲法草案修正稿評議。）

意見　（三）中國壤土廣大，情形複雜。爲安定國家起見，內閣制似終較總統制有利。

理由　吾人固知政治上權之所在，卽爭之所在。故權在總統，則爭總統。權在內閣，則爭內閣。然而總統乃一國元首，不宜輕於動搖。內閣不過行政領袖，縱有變更，不致牽動大局。兩相比較，仍以總統端拱無爲，權責操之內閣，較有彈性。抑吾人持論，以爲今日世界大勢國家環境，均需要行政部有力。前論憲草初稿，頗嫌其對行政院監督干涉之規定太多。今修正案改採總統制，於立法院提不信任案一節，雖已取消，而於國民大會委員會則賦與向總統之質詢權，如認答復爲不滿意，卽可在一定限制之下，決議召集臨時國民大會，決定對總統之能免與否。是不過移立法院對行政院長之議決不信任權以付國民大會委員會。而初稿原案立法院之不信案，尙須經另一機關之國民委員會決議接受，然後行政院長方應去職。修正案於能免與否之決議，是否屬諸同一機關之國民大會，同在保留院會再議之中。萬一屬諸大會，則報可之機會較多。縱令總統之選舉與罷免另用其他手續，而國民大會委員會與總統直接成對峙形勢，要足以動搖全局。此實一値得審慎考慮之問題。且因總統負政治責任之故，自可爲監察院彈劾之目標。以一國元首之尊，隨時有受監察院彈劾，國民大會罷免之危險，在體制上，亦屬不妥。是

亦應加研究之點也。

（二十三年七月十二日天津大公報社評：讀憲草初稿修正案。）

3第五十四條

意見（一）憲草修正稿第五十四條，規定「現役軍人不得當選爲總統副總統，」殊無正當理由。

理由　蓋全世界各大國之憲法，均無現役軍人不得爲總統副總統之規定。論其遠者，則美利堅及法蘭西之憲法，均不禁現役軍人之當選。而最初被選者，且恰爲人望所歸之軍人。論其近者，則土耳其及戰後歐洲各國之憲法，亦無不許現役軍人被選爲總統之條文。且其人民所積極擁戴者，亦大抵皆軍界之領袖。吾人所以反對此種規定，蓋深恐憲法有現役軍人不得當選爲總統之規定，而最大多數人民所樂擁戴者，又恰爲一軍人，則結果非最大多數人民之理想悉供不良憲法之犧牲，卽係以最多數人民之意志而毀壞已成之憲法。政治風潮決無不突起之理由也。

（二十三年七月十二日上海晨報評論憲草修正稿概評「二」）

意見 （二）修正案中「現役軍人不得當選爲總統副總統」的規定尙不完滿，必須如張知本氏所主張的規定軍人在退職若干年後，始有這種資格，纔算得完滿。

理由 軍人不得當選爲總統，這並不是說軍人沒有這種才幹。但是治軍和行政，卻是兩椿絕對不同的事情。治軍祇講紀律，行政部卻要顧及民情。假使善於治軍的人物來做總統，終不免專斷獨行。憲法的精神，就難於維持了。所以必須規定軍人在退職若干年後，始有這種資格。因爲這時期裏，一方面他能減去些軍人的習慣，一方面他可學習些行政的技能。

（二十三年八月一日東方雜誌東方論壇：憲法草案初稿修正案。）

4. 第三節立法院

甲、立法之系統

意見 （一）修正稿中立法系統應按如下兩種辦法改進。第一種便是完全拋棄現有的龐雜思想，別立簡易體系，盡量採立法與行政打成一片的內閣制度，第二種辦法，就是將國民

大會完全當做一個選舉團，國民大會委員會的職權還要擴大，使牠變成像蘇俄中央執行委員會的組織，總攬立法、行政兩大權。然後再由國民大會中產生一個內閣，處理各部事務。

理由　就修正案中中央立法系統來看，最容易引起注意的，便是在那裏有三個立法機關。國民大會是立法機關。牠創制立法原則，複決預算案、宣戰案、媾和案、法律案、條約案、戒嚴案、大赦案。（修正稿第三十二條）國民大會委員會是立法機關。牠代國民大會複決立法院所通過的各項議案，代理國民大會受理總統及立法、司法、考試、監察四院提請解決的事項；對於國家政策或行政措施，認為不當時，並得向總統提出質問。（修正稿第三十八條）立法院是中央政府行使立法權的最高機關，更無疑地是立法機關了。這種三個立法機關相峙對立的情形，實是任何政治制度下所沒有的。這種立法體制施用起來，恐怕至少有三種困難與弊端。第一，立法責任恐將無專歸。合觀修正案第六十八、第七十六、第七十一各條的規定，議案的提出，是由各主管行政司法等機關主持的。而立法院的功能，大部祇在決議這些議案。但這「最高立法機關」的決議，卻沒有最後的權威。立法的議決案，國民大會委員會及國民大會自身，

均得加以複決。所以提出議案，議決議案，和複決議案的權力，竟已分散在三四個機關手裏。有提議權的，沒有議決權。有議決權的，沒有複決權。反之有複決權的，沒有議決權。有議決權的，沒有提議權。結果一個議案能否通過，必關到那一個機關都負責任，而沒有一個機關擔負專責。第二、三、四個機關共同擔任完成一件法案的責任，也實在未免太有些煩瑣。按修正稿的規定，一個議案先由一主管機關提出，立法院議決，交總統公布，總統提交復議，立法院再以三分二以上之決議維持原案，總統必須公布，法律公布後，國民大會委員會得複決之，國民大會自身亦得複決之。如此看來，一個議案到正式成爲法律，時常須經過七八番手續。這樣還談到甚麼效率？民治國家中，美國總統制下的立法，須在參、衆兩院通過。若一院對另一院通過之議案有修正時，須依徵得原提案之一院的同意，然後方能交由總統公布。這樣本來已夠煩瑣。現在我們修正稿中的辦法，比美國的方法還不知要瑣碎幾倍呢？第三，國民大會委員會與立法院兩者如何互相適應，也是一個極重要的問題。按修正稿的規定，國民大會委員會的人數，與立法院的人數可以相去無幾，兩者同是由國民大會產生，任期亦復一樣。但在組織上國民大會委

員會根據各省人數產生，與聯邦制的衆院相仿。立法院以省區及學識爲標準，與參院相似，然而兩者在功能上，不但不同，國民大會委員的權力反較立法院的權力雄厚許多，（修正稿第三十八條）立法院在生理組織上，本比國民大會委員會更優美。同時又都是比肩向國民大會負責。所以立法院究竟能怎樣就國民大會委員會的範圍，實是一個問題。總之，就修正稿的立法系統看來，與我們素來所主張的，立法祇須成爲一種單純而有力的制裁機關，而行政機要得到發動力量的原則，幾乎大相逕庭。照我們所提出兩種改進的步驟，國民大會委員會便成了國民大會的代表委員會。「內閣」便成了國民大會委員會的常任委員會。於是可以成一個直線的系統。在這種系統下，權力的合法來源，是自上而下的。權力的實際發動，卻又是自下而上的。行政機關既可以領導立法機關，立法機關又可以相機裁判行政機關。同時依這種設計，立法院可以改成一種法案起草局，附庸在國民大會委員會之下，專司起草與審查法案的事宜。

（二十三年八月十日，天津大公報社評：修正憲草中之立法系統。）

乙、第七十四條

意見 (一)修正稿中的立法委員，大部分仍由國民大會選舉，但以省爲選舉的單位每省不分大小，各選三個立法委員。國民大會及國民大會委員會既然都以人口爲分配名額的標準，立法院何以要以省爲標準？

理由 在一般聯邦國家裏，立法機關往往分爲上下兩院。上院代表各邦，不論邦之大小、一律選舉相當的人數。下院代表人民，依人口多寡來分配議員的名額。我國既不是聯邦國家，立法院的地位更不能與聯邦國家相比擬。故修正稿這種規定，實有修改的必要。

(二十三年八月五日獨立評論：讀憲法修正稿。)

意見 (二)修正案關於立委之人數，殊嫌過多。

理由 蓋此種規定，是爲國人不計效率，獎進坐言之事實表現。

(二十三年七月十二日北平晨報社論：非常時代之憲法觀。)

丙、第八十條、第八十一條

意見（一）修正稿中之立法院，組織過大，不類中央政府所屬之一機關，而酷類與中央政府分庭抗禮之議會。不類執行治權之機關，而酷類行使政體之機關。此已與中山先生之五權憲法論不相容，而第八十條「立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任」及第八十一條「立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁」之規定，則尤顯與中山先生所著民權主義之精神相牴觸。

理由　蓋中山先生雖主張設置立法院，賦予以立法權，然其所欲設立之立法院，乃與各國法制局同質之立法院，非與各國國會同質之立法部。其所欲賦與之立法權，為屬於治權之立法權，非屬於政權之立法權。其所欲任命之立法委員，為具有專門知識之專家，非神聖不可侵犯之代議士。今修正稿中之立法院，既為變相之國會，而立法院委員，復形成神聖之議員，實與中山先生畫分權能為兩事之本意不符也。吾人以為，如就政權之分野而言，則立法院應為執行治權之機關，而不應為享有政權之機關。如就權能之區別而言，則立法院應為有能之政府附屬機關，不應為監督政府之有權機關。再就政府之組織言，則立法委員應為政府之官吏，

不應爲人民之代表。此日立法院之組織，已不成體統，若他年實行憲政，而立法院之組織仍舊，則國民黨之五權憲法，卽將宣告破產。

（二十三年七月二日上海晨報許論憲草修正稿概評〔二〕）

5. 第四節司法院

意見　（一）關於公務員懲戒委員會委員，修正稿中似乎可以加入保障他們地位的條文。

理由　公務員懲戒委員會，純屬司法機關的性質。委員的人選，雖然可以和其他司法機關一樣，由行政機關指派，但他們也應該享有法律充分的保障。爲使這個機關眞能獨立審理違法失職的案件，他們本身決不應受他們審理者的支配。所以要保障他們的地位。

（二十三年八月五日獨立評論讀憲法修正稿）：

6. 第六節監察院

意見　（一）修正稿中規定，監察委員之選舉，以省爲選舉的單位，實缺乏充足的理由。

理由　監察委員理論上應該是舉國中淸廉正直，具有豐富經驗的人。這種人當然沒有地理上的分配，所以以省爲選舉的單位，殊乏理由。

（二十三年八月五日獨立評論讀憲法修正稿：）

意見　（二）修正案規定監委之人數，殊嫌過多。

理由　蓋此種規定，足爲國人不計效率，獎進坐言之表現。

（二十三年七月十五日北平晨報社論：非常時代之憲法觀。）

甲、第一〇六條

意見　（一）修正稿中規定監察委員任期四年，實嫌太短。不妨改爲終身。除犯罪外，不能使他們去職。

理由　監察委員負有糾察全國政治，和檢舉違法失職情事的責任。他們的地位，應該和法官相同。應該享有法律充分的保障。他們的地位應該穩固。升降、遷調、解職、減俸，都應有法律上的規定。所以任期四年，殊覺太短。監察委員的人選，理論上當然是富有政治經驗的人。他們

年紀，不會太輕。所以使他們的任期終身。監察院也不致於被同樣的委員長期把持。再者他們既然每四年便要去競選，他們對於選舉他們的機關，自然要處處顧慮。對於他們職權的行使，便有不良的影響。把任期改為終身，這種弊病，便可消除。

（二十三年八月十五日，獨立評論：讀憲法修正稿。）

乙、第一〇七條

意見　（一）照修正稿的規定，政府重要官員的彈劾案，要經過連署的手續，方可提出。並須經過國民大會委員會受理，和國民大會的議決，纔能交付懲戒。其他公務員的彈劾案，連署的人數不但減少，並且不必交與國民大會委員會和國民大會便可交付懲戒。這是監察院地位降低的主要原因。為改正目前監察制度的缺點，則彈劾案的提出，不論被彈劾的是重要官員或是公務員，一律要經過全監察院的通過，而不必交給國民大會去議決。

理由　國民大會開會的期間遠隔，假使監察院在國民大會閉會期間，對於政府重要官員提出彈劾，被彈劾人的地位，便弄得很僵。如果他在大會未經議決便辭了職，則釀成無謂的

變動。如果他不辭職，他的地位又極困難。在這種情形之下，監察院也處於左右爲難的地位。彈劾案不提，自然不好，提出又不好，爲打破這種僵局，祇有使一切彈劾案的提出，一律要經過全監察的通過，不必交給國民大會去議決。彈劾案大都是涉及司法性質的案子。內容往往很複雜和專門，將近兩千人的國民大會，不是適宜的審理機關。在這種制度之下，監察院既可隨時提出彈劾案，而彈劾案之提出，又比較愼重，手續比較繁難，目前監察制度的缺憾，便可補救不少。

（二十三年八月五日，獨立評論：讀憲法修正稿）

四、關於第八章國民經濟者

意見　（一）修正稿之國民經濟章中，不設每人所有土地不得超過若干畝之規定，殊屬重大缺陷。

理由　蓋土地問題不解決，則社會革命卽不可倖免。而欲解決土地問題，則必須設定土地所有權之最大限。修正案缺此規定，將何以防土地主之壟斷？

（二十三年七月十二日，上海晨報評論憲草修正稿概評「一二」）

五、關於中央與地方之權限者

意見　（一）修正案對於中央地方權限之劃分，削而不錄，轉更混沌。

理由　中央地方權限之爭，實隨民國成立以俱來。初稿於第六章明定中央與地方之權限，將立法權之屬於中央者，一一列舉。惟因省之地位，欠缺明瞭，故權限分劃，依然不能明確。此乃中國憲法上最難解決之一宿題。今後仍須從長商榷者也。

（二十三年七月十二日，天津大公報社評：讀憲草初稿修正案。）

各方對於憲法草案初稿修正案的意見書，經立法院第三屆第六十六次會議議決付委員傅秉常、陶履謙、林彬審查，由傅委員召集。傅委員遂於十五日開會將立法院所收到的意見書及自報紙雜誌所搜集之評論共二十七件，提出審查。當經決定採錄者，計二十三件，並指定編譯處專員黃公覺，外交委員會祕書鮑德澂，編譯處科員金鳴盛，民法委員會纂修張毓昆等四人將意見書分別摘要，編成「憲法草案初稿修正案意見書摘要彙編」一册，分送備考。到了立法院開第三屆第六

十七次會議（二十三年九月二十一日），審查委員傅秉常等向會作如下之報告。

「綜覽各方對於修正案之意見，或爲概括之評論，或爲分析之研討，各有主張，各具理由。茲謹就意見較爲集中之點，撮要說明，以見梗概：

一、關於憲草全部者——有認爲中央與地方之權限未加畫分，殊屬不當者。

二、關於第一章「總綱」者——有主張弁言中既有「遵照……孫先生之遺教」一語，則第一條關於國體之規定，不應再有「三民主義」字樣者。有主張第四條關於領土之規定，於列舉之後，復贅以「及其他固有之疆域」一語，殊屬不妥者。

三、關於第三章「國民大會」者——有主張國民大會應減少代表名額，增加開會次數，而將國民大會委員會取消或減少其職權者。

四、關於第四章「中央政府」者——有主張總統應有董率五院之權者。有主張中央政制宜採內閣制者。有主張提交國民大會複決之案，應以經國民大會自行要求複決之案爲限者。有主張立法院宜改爲法制局，或法制委員會者，有主張監察院長及監察委員之失職，應由國民大會直接彈

劾能免者。

五、關於第六章「省」者——有主張省應有自治權，省長由人民選舉者。有認爲就省參議會之設立及其職權而論，顯與「省爲國家行政區域」之意義有矛盾之處者。（註一）

（註一）立法院第三屆第六十八次會議關係文書，憲法草案初稿修正案意見書審查報告。

第四十二章　憲法草案的審議(一)總綱及人民權利義務

立法院於二十三年九月二十一日上午九時四十分開第六十八次會議，討論憲法草案，正午宣告休息，下午三時起續開大會至下午五時三刻散會。共計討論憲法草案第一、二兩章各條文，對於第一章總綱，第一條關係國體問題，爭論最爲激烈。次對於第四、五兩條，討論時間亦多。其餘各條文，均照原案通過。玆述其經過如次。

該日會議，先由憲法草案初稿修正案意見書審查委員傅秉常報告審查經過情形及各方意見概略畢，由祕書陳海澄程元斟，唐世濰等舉行憲草初稿修正案全文初讀一遍，繼作二讀，將「初稿審查修正案」七字删去。委員中有主張將「弁言」中「遵照創立中華民國之孫先生之遺敎」一句，改爲「遵照中華民國創立人孫先生之遺敎」，免除語病的。然其他委員也有認爲原文恰當，毋庸修改。結果維持原案。弁言爲「中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之孫先

生之遺教，制茲憲法，公布全國，永矢咸遵。」旋即二讀第一章「總綱」。對第一條，委員中有謂：憲法爲國家根本大法，應求實用與普遍，幷須受全國人民之歡迎。我國國體既爲民主國家，與黨治國家，祇須將三民主義精神融貫於憲法之中，毋須標明於文字之內，以免妨礙普及。且弁言中既有「遵照孫先生之遺教」一語，條文上自可省去「三民主義」四字，故主張將第一條改爲「中華民國爲統一民族共和國」云云。（註一）有謂：中華民國是三民主義國家，亦爲民治、民有、民享之國家，主張將「三民主義」四字改爲「民治、民有、民享」六字。良以主義具有時代性，將來不易解釋。（註二）有謂我國憲法不宜採用民治、民有、民享等舶來品字樣，幷主張將「共和」二字改爲「民主」二字的。（註三）有謂「中華民國」四字本身已表示民主政體，爲表示國家之統一計，可改爲「中華民國爲三民主義統一國家」。（註四）有謂我國國體爲黨治國家，似可勿須標明三民主義。主張改爲「中華民國爲統一國家」。（註五）有謂既是國家自然已經統一，不必再用「統一」字樣。（註六）有謂總理爲實行三民主義，故創造中華民國，中華民國應保留「三民主義」四字。又共和國家應以規律解釋，民主與共和之意義相同，主張維持原案。（註七）至此討論已久，主席提議交大會表決。結果贊成維

持原案者共三十八人，遂以過半數通過。乃繼續討論第二條及第三條，全體無異議照原案通過。討論第四條之時，有謂本條「及其他固有之疆域」一語，係指何者而言，應將「及其他」三字删去者。(註八)傅委員秉常謂加入「及其他」字樣之原因(一)恐以後有新發現島嶼，不能包括。(二)我國沿海島嶼，如東西沙羣島未列入行省之內。有謂「及其他」三字，應易爲「等」字，因修正案既採列舉主義，但於領土列舉之後，復有「及其他固有之疆域」一語，又似兼具概括規定之意。憲法條文應重整齊明瞭，故不如將「及其他」三字改爲「等」字，庶於列舉之中，兼含未盡之意。(註九)有謂改用「等」字，性質不同，主維持原案者。(註十)有謂本條文原意，恐將島嶼地方遺漏，故用「及其他」字樣。但不如改爲「所屬沿海島嶼」。(註十一)討論至此，主席提出表決，計贊成將「及其他」三字改爲「等」字者共四十五人。遂修正通過。對於第五條，有謂弁言中有「孫先生之遺教」一語，又此案爲歷來憲草及約法所無，本條全文可以删去者。(註十二)有謂原文「各族」二字不能有精確之指示，應加入「民」字。又「中華民族」應改爲「中華國族」。總理在民族主義上說中華民族，即中華民國國族。(註十三)旋經主席提交大會表決，結果大多數贊成將本條改爲「中華民國各民族，均爲中華國

族之構成分子，一律平等。」繼二讀第六、七兩條，均照原案通過。第二章人民之權利義務，全章共分十九條。除第十條保護人民不受軍事裁判有所爭論外，餘均發言不多。結果全章均照原案通過。並決定下星期五再開大會，續討憲草其餘各章條文。（註十四）

（註一）立法院第三屆第六十八次會議速記錄，周委員緯的意見。
（註二）同上，梁委員寒操，羅委員運炎的意見。
（註三）同上，姚委員傳法的意見。
（註四）同上，王委員祺，焦委員易堂的意見。
（註五）同上，谷委員正綱的意見。
（註六）同上，陳委員茹玄的意見。
（註七）同上，潑委員端的意見。
（註八）同上，張委員維翰的意見。
（註九）同上，梁委員寒操，李委員仲公，王委員秉謙等的意見。
（註十）同上，趙委員迺傳，劉委員克儁的意見。
（註十一）同上，陶委員履謙的意見。

（註十二）同上，周委員緯的意見。

（註十三）同上，陳委員長蘅的意見。

（註十四）同上。



第四十三章　憲法草案的審議(二)國民大會

立法院於九月二十八日上午開第六十九次會議，繼續討論憲法草案。先由院長孫科報告與蔣委員長，汪院長，王寵惠等商討憲草意見，並擬具新意見書經過。次由傅委員秉常報告新意見書內容，旋各委員相繼發言作大體之討論。至十二時半始散，定二十九日上午開會繼續討論。茲述其經過如次。

孫院長報告略謂：「此次與傅秉常，林彬，陶履謙三委員赴滬，與王寵惠氏交換對憲草意見後，已擬具新草案，對原草案第三章國民大會，第四章中央政府，俱有相當修改，自原草案公布後，外間對三、四兩章頗多批評。但均有誤解之處。即對政權與治權之意義，未能分清。根據總理遺教，從五權憲法圖表中吾人可見國家最高機關爲國民大會。其次爲國民政府、五院、各部、省、縣，及縣以下之組織。國民大會行使政權，即選舉、罷免、創制、複決四權。政府則行使治權，國民大會不得干預。庶政府得

盡力執行治權。乃外間誤解，以爲治權爲事務權。五院亦成爲事務院。一切權力，均屬於國民大會。因之非國民大會年年開會，或組織其代行機關卽國民大會委員會不可。政權之行使，因之手續極爲繁複，殊欠妥當，大家認爲非另想辦法不可。此次王寵惠氏由歐返國，王氏對憲法研究有素，本人曾向其徵詢憲草意見。王氏亦認爲機關不宜過於複雜，以免政府不能盡量行使治權。根據總理遺教，亦復如此。故王氏主張，不如直截了當，設國民大會，行使四權。治權則完全交付政府。庶政府可集中權力，推行一切。如政府違法，則由國民大會能免之。本人與王氏磋商後，卽與汪院長同赴廬山訪蔣委員長，交換意見。蔣委員長、汪院長，亦以爲政權與治權，應畫分清楚。余由廬山返京，復於前數日偕傅、林、陶三委員赴滬，與王氏再行討論。討論結果，遂將原草案第三、第四兩章加以修改，而成此次所提出之新草案。關於新草案之內容，可請傅、林、陶三委員報告。」（註一）

孫院長報告畢，卽由傅秉常氏起立報告修改案之內容，略謂：「此次赴滬，與王寵惠氏討論兩日，擬成新草案，對原案第三、第四兩章，稍有變更。修改之原則，卽爲將政權與治權畫清，庶政府不致常受國民大會干預，而可盡量行使治權。此與總理遺教，固極爲脗合者也。原草案中國民大會之複

決權，極為廣大。舉凡預算、宣戰、媾和、法律、條約、戒嚴、大赦等案，國民大會莫不有權複決之。按總理遺教之精神，係採取美國憲法之精神。美國憲法係將治權分別交付於政府與立法兩方面。並非付予人民。故此次將原草案第三十二條第三款改為「複決法律」，縮小國民大會之複決權。此其一大變更。其次取消國民大會委員會。因之原案第三十六條至第四十條各條條文，悉行删去。第四十一條亦删去一節。此為又一變更。更次原草案中規定國民大會委員會受理監察院對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長及立法委員、監察委員之彈劾案。現國民大會委員會既經取消，故將此項權限交於國民大會。因於第三十二條添列第四款。其條文為「受理監察院對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案」。又原草案國民大會委員會之職權，尚有代國民大會受理總統及立法、司法、考試、監察四院提請解決之事項之規定。現國民大會委員會既經取消，則此項職權，應有交代，故於原草案第五十一條之後，新增一條，為「總統對於各院間關係事項，得召集五院院長會議決定之」。又原草案規定國民大會委員會之職權，有監察院對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，經國民大會委員會議決受理時，應即召集臨時國民大會為

罷免與否之決議。現因國民大會委員會取銷，新草案中，遂將此項職權歸於立法、監察兩院聯席會議。即將原草案第一百〇八條修正爲彈劾案應向公務員懲戒委員會提出之。在國民大會閉會期內，對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，由立法、監察兩院聯席會議，經全體委員四分三以上之出席及出席委員三分二以上之議決，召集臨時國民大會爲罷免與否之決議。又國民大會委員會取銷後，對於總統行使治權之監督，新草案中規定屬於立法院。故立法院之職權因之加大，成爲國會性質。與原草案之法制局性質者大不相同。故原草案第四十八條經決定刪去。又立法委員之選舉，因關於國會性質，對人口及區域兩方面，均應兼顧。故原草案第七十四條經修改爲「立法委員依左列規定選舉之：一、各省人口未滿一千萬者，由國民大會各該省國民代表各選四人，一千萬以上未滿二千萬者，各選五人，二千萬以上未滿三千萬者，各選六人，三千萬以上者各選七人，蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，各選四人。其人選不以國民代表或各該省區人民爲限。二、由立法院長擇有專門學識經驗之人才，提請國民大會決選之。其名額不得超過前款總額三分之一。」但今晨與院長晤商時，院長以爲人口未滿一千萬者，可選四人，而增多一千

萬人口之省分，亦祇多選一人，似屬不公，故院長之意，擬再改爲人口不滿一千萬者，選三人。不滿二千萬者，選五人，不滿三千萬者選七人，三千萬以上者選九人。計共一百五十九人，合立法院院長向國民大會提請任命者，共計二百十一人。以上兩種修改意見，究以何者爲善，應請大會公決。原草案對於總統與行政院長之職權含混不清。照美國憲法，美國之國務卿，相當於我國之行政院長。但美國國務卿依法兼任外交部長。原草案中則未有此種規定，而行政院各部會長，又係對總統負責，故行政院長幾於毫無職權。如認行政院長爲總統之代理人，則代理人亦有其規定之職權。幾經討論，經決定將原草案第六十七條改爲「行政院設行政會議，由總統、行政院院長及政務委員組織之。以行政院院長爲主席。」如此行政院院長乃成爲總統之代理人，並對總統負責，總統對國民大會負責，汪院長主張立法、行政、兩院，應互相溝通，互相聯絡。溝通與聯絡之方法，爲立法院會議時，行政院各部會長當然列席。行政院會議時，立法院亦有一部分委員可往列席。此次在滬討論結果，認爲行政院各部會長當然列席立法院會議，其意甚佳。惟立法院·部分委員，例如各委員會委員長，列席行政院會議，則殊多窒礙。因立法委員於事前參加行政院會議，則在立法院最後決定時，必感許

多困難也。最後決定於原草案第七十六條之後，新增一條。其條文爲「立法院開會時，行政院各部部長各委員會委員長，當然列席。」原草案第七十八條因國民大會職權變更，當然刪去。原案第七十七條亦稍有修改，修正條爲「總統對於立法院之決議案，得於公布前提交復議。前項提交復議之案，立法院於復議後，經出席委員三分二以上之決議，維持原案時，總統應卽公布之。」原草案第七十九條亦修正爲「立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布之。」關於司法、考試、監察三院院長之產生方法，王寵惠氏之意見，以爲依照總理遺教，應由總統提請立法院同意任命之。但三院院長不對總統負責。原草案則係由國民大會選舉。照建國大綱第二十四條之規定，亦未爲不合。王氏認爲選舉之弊端，根據世界之經驗，常較委任者爲多，例如考試院長如由民選，則競選者，非事前應允任命若干考選委員爲交換條件不可。競選司法、監察兩院院長，亦復如此。以美國法制先進國，尙難免上述弊端，我國亦何能免？故三院院長不如由總統提請立法院同意任命爲善。經詳細討論後，決定在國民大會閉會期內，司法、考試兩院院長由總統提請立法院同意任命，而監察院長，以其職司彈劾，如亦由總統提請任命，則於彈劾總統違法時，將大受影響。故決定另

提折衷辦法。卽監察院長在國民大會閉會期間，由監察委員互選代理院長。因此原草案第六十六條修正爲「在國民大會閉會期間，司法院院長因故去職時，由總統經立法院同意任命代理院長。」原草案第九十七條修正爲「在國民大會閉會期間，考試院院長因故去職時，由總統經立法院同意任命代理院長。」原草案第一百零四條修正爲「在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時，由監察委員互選代理院長。」上述辦法，雖稍覺妥善，但在總理遺教中則並無根據。此應聲明者也。原草案第一〇七條規定彈劾案之提議人數及連署人數，王氏認爲提議人數規定太少，且祇經規定連署人數連署，卽可提出彈劾案，亦似欠愼重。因中國人素講情面，監委提出彈劾案時，難免有因情面難卻而卽簽名連署者。如不經審查決定，實不妥當。故經修正爲「中央及地方公務員違法或失職時，監察委員依左列規定提出彈劾：一、對於總統副總統之彈劾案，經監察委員十五人以上之提議，全體監察委員二分一以上之審查決定並連署；二、對於行政、立法、考試、監察各院院長彈劾案經監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分一以上之審查決定並連署；三、對於行政院政務委員、各部部長、各委員會委員長、立法委員、監察委員之彈劾案，經監察員五人以上之提議，

十八以上之審查決定並連署；四、對於其他公務員之彈劾案，經監察委員三人以上之提議，七人以上之審查決定並連署。」關於彈劾案之受理機關，亦有變更，卽將原草案第一〇八條修正爲「彈劾案應向公務員懲戒委員會提出之。在國民大會閉會期間，對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，由立法、監察兩院聯席會議經全體委員四分三以上之出席，委員三分二以上之議決召集臨時國民大會爲罷免與否之決議。第五章亦略有修改。原草案第一一八條修正爲「省設省政府執行中央法令及監督地方自治，」將「省爲國家行政區域」等字删去。原草案第一一七條省參議會職權，亦經修正如次「省參議會職權如左：一、議決省政府提出於中央之預算案，二、議決省長交議事項，三、向立法院提請關於省之立法事項，四、議決依法律委任之單行規章事項，五、向行政院提請關於省政興革事項，六、向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項，七、向省長建議事項。此外附則第一八五、一八六兩條，關於憲法之解釋，亦擬有所修改。按世界各國對憲法之解釋，本有兩種制度。一、美國制。幾於任何人皆可提出牴觸憲法問題。而一普通之法院，卽可作是否牴觸憲法之解釋。二、法國制，則假定一切法律，皆根據憲法。故任何人及任何機關，皆不能提出違憲問題。亦

不能作是否違憲之解釋。此次在滬商討。擬採折衷辦法，惟條文尙未擬具。俟討論至附則時，當可提出」云云。（註二）傅氏報告畢，委員中有提議仍照過去愼重辦法，先將草案交付審查，然後再提大會討論者。亦有主張先決定原則，然後再審議條文，於時間精神，兩感經濟者。更有謂此次新草案確有進步並主張即由大會審議者。當經孫院長徵得大會同意，定於二十九日上午九時繼續開會審議。（註三）

二十九日上午開會繼續審議憲法草案，自第三章國民大會第二十七條起至第三十一條止。共二讀通過五條。會議中對選舉國民代表記名投票或無記名投票及國民代表違法或失職時，改選與罷免問題，發生激烈爭辯。玆記其經過如次：

對於第二十七條各委員並無異議，遂照原案通過。（註四）對於第二十八條委員中有反對無記名投票者，謂：我國戶口調査，尙不淸楚，敎育又未普及，人民知識程度不夠，恐易受人操縱。故對於無記名投票之規定，發生懷疑。（註五）其反對此說者則謂：國民代表之選舉，其最重要之原則，爲普通選舉，平等選舉，直接選舉，至於記名選舉與無記名選舉之利弊，爲另一問題。憲法爲國家根本大

法，吾人不能以普通法律之眼光視之。世界各國法律，對議員之選舉，大多均採無記名方法。至於無記名之弊端，可另訂法律糾正制止。不能以人民知識程度夠與不夠而反對。故主張維持原案。（註六）委員中有發表另一意見者謂：普通、平等、直接選舉，爲選舉之大原則。至於記名與無記名，不過手續問題而已。究竟記名與無記名，若者弊多害少，尚待精密研究。憲法爲國家根本大法，祇須規定大原則即可。其餘手續問題，可無須規定。故主張將「無記名」三字刪去，俟將來議訂選舉法時，再詳細研究記名與無記名之利弊，決定究採何種方法，並設法防止弊端發生。（註七）其反對此說者，則謂：記名與無記名，關係選舉極爲重大，不祇是手續問題而已。憲法上應加以明白之規定。且主張用記名方法，因不記名之弊端已極明顯，如用記名方法，則選舉前既可對照名册，選舉後萬一發生糾紛，亦可易於調查也。（註八）委員中有認爲憲法中應規定選舉方法，但贊成無記名方法者。因我國土豪劣紳之勢殊爲可畏，老百姓如不投土劣之票，亦常有被其陷害之危險。（註九）另一理由，則謂：選舉舞弊，無論記名不記名，均可發生。祇有在選舉法中詳密規定防範而已。本條最重要之原則，不在研究選舉方法之得失利弊，而在尊重選民之意旨，故採用普通、平等、直接選舉，無非欲使選民

可盡量發揮其本意，選舉其所能選舉之人而已。本人辦理選舉，稍有經驗。即以京市而言，過去選舉，均採記名方法，往往每一選舉人，有若干競選者，向其接洽投票。選舉人因礙於情面，一一敷衍。但選舉時，祇能選舉一人。於是落選者，事後根據選舉票責其爽約，致選舉人大感困難。故國民代表之選舉，吾人如欲使選民能充分發揮其本人之意旨，祇有採用無記名方法爲善。（註十）爭辯已久，主席乃提議付表決。結果七十一人中舉手贊成維持原案者五十三人，乃以大多數之通過，仍採無記名投票方法。對於第二十九條，委員中有主張被選年齡應提高者。謂：年滿二十五歲即有被選舉權，似欠慎重。以中國之現狀而論，二十五歲以內，大都缺乏經驗，且大學亦未畢業，考試制度又未普及，此等人物，似尚難擔當國民代表之重任。故主張將被選人年齡改爲三十歲。（註十一）贊同此說者，更舉世界各國對於被選舉人年齡之規定作證。謂規定三十歲以上者二國。三十五歲者有六國。四十歲者有七國。我國雖不必事事仿傚他人，但以我國教育之不普及，人民知識程度之幼稚，總以提高年齡較爲穩妥。（註十二）其主張維持原案者，則謂：國民代表係代表國民行使政權，並非行使治權。行使政權，祇要有普通常識即可。未有年滿二十五歲而尚無常識者。故不必限制過嚴。如將被選舉人年限

提高，則其結果祇有一班老土豪劣紳當選。而新進青年不得與分。國民大會亦成爲一腐化之機關。由腐化機關所產生之政府，亦難冀健全（註十三）另一理由，則謂：我國尚在革命時期，應以新興勢力代替舊勢力，無論如何，現在之新興分子，對國際大勢總較舊勢力明白。對政治知識亦較爲清楚。故提高被選人年齡一舉，實毫無實益。且對被選舉人所應注意者，爲其學識經驗，而非其年齡。如學識宏富，經驗充足，有二十五歲卽可充任代表。否則卽選舉六十歲或一百歲之老翁，又有何用？（註十四）討論至此，主席提議付表決，以四十五票之過半數，通過維持原案。對於第三十條，委員中有主張取消「得」字者。因代表違法失職，當然改選也。（註十五）衆無異議。有謂：本條規定代表違法失職時，依法改選，其實代表應改選者，亦不祇違法失職者而已。如代表因事出缺，或死亡者，亦須改選，此事將來法律上自有規定，可見本條所以祇規定對違法失職者依法改選，實含有罷免之意。故主張將「改選」二字，改爲「罷免」二字。（註十六）且改選乃罷免之結果，如加以修正，則違法失職與否，自可由原選區選民公決，亦無庸爭論矣。（註十七）其主張維持原案者，則謂：「改選」二字，不能改爲「罷免」二字。因罷免二字祇適用於公務員。國民代表並非公務員，不適用罷免字樣。國民代表在京開會時間，

如原選區選民認爲違法失職，當然可以撤回改選。改選二字，已含有撤回意義在內矣。至於代表死亡出缺的情形發生，則原選區自然應補充代表。法律中亦將予以規定。(註十八)委員中更有謂：「罷免」二字，不適於代表，則不盡然，主張改爲「罷免並改選之」。(註十九)有謂：選舉國民代表，係施行直接民選。國民代表，並非國家之主人翁，眞正之主人翁，乃是四萬萬老百姓。故主張將「改選」二字，以「召回」二字代替之。(註二十)又有謂：國民代表違法失職與否，祇有國民自己有權決定。故提議將原案改爲「國民代表經原選舉區選民認定違法失職時，得依法改選之」(註二十一)各委員爭辯莫決之際，孫院長起立發言。謂：國民代表任期四年，國民代表之喪失資格有兩種可能之場合。一、在國民大會開會期間違犯國法，成爲現行犯。二、在國民大會閉會期間，故作非爲，觸犯刑法。無論屬於何種場合。原選區選民當可以撤回其代表。惟在第一種場合，國民大會本身卽可予以除名，故本條規定，係指第二種場合而言。總之，代表違法失職時，選民撤回代表之權必須賦予。惟憲法條文尙簡單。不必規定違法失職之定義，可由國民大會組織法中規定。是以原文意義無可訾議。祇條文應如何修改，可加考慮耳。旋提付表決，贊成取消「得」字，將「改選」二字改爲「罷免」二字而起立者，六十九

人中，共有三十七人。遂以過半數修正通過。而原草案第三十條遂修正爲「國民代表任期四年。國民代表違法失職時，原選舉區依法律罷免之。」（註二十二）第三十一條國民大會會期問題，原草案規定每二年開會一次，新草案則改爲每四年召集一次。本條提付審議之前，孫院長先行報告謂昨日舉行談話會大家意見，仍主張爲每二年召集一次。呂委員志伊起立發言，謂四年仍改二年本人贊成。但本條第二款「國民大會四分一以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會」「同意」二字，意義含混，不明究竟，何人同何人之意？如何纔爲同意？似應明確規定方妥。提議將「同意」二字，改爲「連署提議」。反對者則謂：連署必須簽名，大會閉會後，代表分散各方，簽名殊爲困難。同意則用電報徵求即可。（註二十三）且既稱提議，必須另設受理機關。至於呂委員所顧慮同意之方式，可於法律中規定之。（註二十四）表決結果，爲將此條修正爲「國民大會每二年召集一次，會期一月，必要時得延長一月。國民大會經四分一以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會」。審議第三十二條國民大會職權時，先由傅秉常氏報告昨日談話會結果。謂：關於司法、考試、監察三院院長產生方法，經決定監察院監察委員由國民大會選舉。司法、考試兩院院長，依總理遺教，由總統經立法院同意任

命。故將本條第一款改爲兩款，即「國民大會之職權如左，一、選舉總統、副總統、立法院長、監察院長、立法委員、監察委員，二、罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長，立法委員，監察委員。

十月二日上午立法院開第七十次會議，繼續審議憲法草案，討論第三章國民大會第三十二條國民大會之職權。對該條第一款總統之選舉方法，及司法、考試、監察三院院長之產生方法，作理論上及事實上之激烈爭辯。其經過情形如次：

孫院長宣布開會後，並聲稱本日審議國民大會之職權，有兩項原則，應先行決定。一、國民大會委員會是否應予取消。二、總統之選舉，究應由國民大會選舉抑由國民直接選舉。兩項原則決定後，則條文似易解決云云。關於國民大會委員會之取消，全體委員無異議，一致通過。對於總統之選舉方法，則發生激烈之爭辯。孫院長先請原審查委員林彬報告上星期之談話會，關於第三十二條之結果。林氏起立報告，略謂：上星期五談話會對總統之選舉方法，曾作縝密之研究。依總理遺教及建國大綱之規定，直接選舉與間接選舉均有根據。究應如何決定，須參照國內實際情形，及其本身性質。如與總理之精神符合，則雖稍加變通，亦無不可。監察院爲代表民意之機關，其性質則職司對總

統以次之公務員之彈劾。如院長由總統經立法院同意任命，而監察委員反由民選，似欠妥當。故監察院院長、監察委員，均可比照立法院院長及立法委員，均由民選。此種辦法，既適合國情，而與總理之精神亦不違背。又本條第四款「受理監察院對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案」「受理」二字意義含混，尙欠明瞭。國民大會既受理彈劾案，則必有一議決。故決定將「受理」二字，改爲「議決」二字云云。（註二十五）林氏報告畢，孫院長爲節省時間起見，規定討論程序，先討論總統之選舉方法，然後再討論監察院長、監察委員產生方法。委員中有謂各國總統之選舉，有由國會選舉者，有由人民直接選舉者。我國之制度，立法院之外，尙有國民大會，此與各國祇有國會者不同。總統之地位，按憲草之地位，係與立法院處於對等地位。其產生方法，亦應相同。庶可免此方傾軋彼方，彼方壓倒此方之弊。如總統由人民直接選舉，則立法委員亦應由人民直接選舉。苟如此，則全國人民，於選舉國民代表之後，又須選舉總統及立法委員，將終年忙於選舉，毫無暇晷。値玆訓政工作尙未完成之際，此種辦法，是否可行，應加考慮。故本人以爲總統之選舉，不如由人民選出之國民代表代爲選舉較善。（註二十六）陳委員茹玄則主張總統應由人民直接選舉。其言曰，「人民直

接選舉總統，與國民大會選舉總統，其利弊爲相對的，非絕對的。故討論本問題，祇能作比較的研究。就事實論民國成立以來，曾有兩度選舉總統。一爲袁世凱用武力之強迫選舉。一爲曹錕以金錢賄買選舉。此兩次選舉結果，均造成國內極大之混亂。而兩次選舉之方法，均係由國會議員選舉。此歷史上所給予吾人之經驗教訓，極爲昭著，不容忽視。現在由國民大會選舉總統，其結果是否能不蹈昔年國會選舉之覆轍，吾人殊不敢逆斷。國民大會二年召集一次，每次開會只有一月之久，至多亦只延長一個月，在此短促之兩個月中，如欲選舉總統，則終日忙於接洽，將不暇行使其他職權。而國民大會將成爲總統選舉交易所矣。其弊端恐較昔年之國會尤有甚者。如由人民直接選舉，則雖因人民知識之不夠，難免發生弊端。但相較之下，總屬此勝於彼。蓋將來縱難免有野心者欲效袁世凱以武力強迫選舉，但武力能強迫國民代表者，決不能強迫全國人民。縱有人欲效法曹錕以金錢賄買選舉，但金錢能賄賂國民代表者，決不能賄賂全國人民。綜上所言，本人雖不絕對反對國民大會選舉總統，亦不堅決主張人民直接選舉總統，但權其輕重，衡其得失，直接選舉總統，較勝一籌」。（註二十七）楊委員公達謂：「陳委員追述過去，未免非薄現在。蓋陳委員忘卻革命過程之有訓政時期。茲

就事實言，如明年召集國民大會，人民忙於選舉國民代表之餘，又復從事選舉總統，恐根本不易辦到。再者，我國教育不普及，人民知識不足，現在尚有大多數人民，對現在國府主席，不知究爲誰人者。如欲令其自動選舉總統，談何容易。復次，總統之地位雖極重要，但依第六十二條之規定，有行政院長爲其代理人。陳委員舉袁世凱、曹錕之賄選爲例，不知時代不同。憲草中固明明規定現役軍人不得當選爲總統也。故本人主張維持原案。」（註二十八）史委員維煥主張直接選舉，謂「政者衆人之事。但衆人之事，決不能使大衆均有從政之能力後，始行問政。以美、法兩國之先進，至今尚不能使全國人民均有從事政治之能力。夫民治之推進，固有待教育之普及與推進，同時運用政治，卽爲最良最善之教育方法。以現在我國之實際情況而言，大多數人民，均不知現任國府主席究爲誰人。甚至有若干人民，心目中尚存有皇帝之觀念。吾人如不設法增加人民之國家觀念，則國民教育，將永無提高之望。教育之方法爲廣義的，不僅限於學校教育。選舉總統，卽爲最良善之教育方法。根據總理遺教，縣爲政治之基本單位。人民有行使政權之權。但縣長之範圍太小，應加以擴充。以一國元首之尊崇重要，如能得全國人民或大多數人民之擁護與尊敬，則不特可提高總統之威權爲極光榮之事，

且使人民參與此最重要之選舉，亦可使人民對政治之運用，提高其興趣與知識。是以直接選舉總統，與國民大會選舉總統，雖其利弊足資研究，但吾人如從大處着眼，直接選舉實更有意義。」（註二十九）谷委員正綱發言申述三點：一、根據總理遺教，總統雖應由人民直接選舉，但從建國大綱第二十六條研究，由國民大會選舉亦不違背。二、陳史二委員所述理由，雖極充足，但以現狀而論，如總統由人民直接選舉，則各省各受操縱，民權更爲空泛。不如由國民代表代爲選舉，民意之表現，較切實際。三、國民大會之職權已經削小，如總統不由國民大會選舉，則國民大會將無所事。（註三十）吳委員尙鷹提出事實問題：謂現值內憂外患之秋，東北四省失地未復，內地亦有赤匪盤據。如直接選舉，則東北四省人民，匪區人民，有何種方法可以選舉？（註三十一）朱委員和中發言，謂根據總理遺教及建國大綱第二十五條，總統由人民直接選舉，毫無疑義。再者，憲法爲國家根本大法，應樹立百年大計。吳委員所稱東北四省失地及匪區人民無法選舉，豈有此種情形將綿延百年而仍不變者乎？陶委員履謙根據建國大綱第二十三條申述總統間接選舉之並非不合法。周委員緯則申述民選總統，不能以民智爲標準之理由，謂法國民智較各國開化爲早，但法國總統並非民選，權力完全集中國

會。美國總統係由民選，但美國總統競選人，須事先到處演說，公布其政綱政策。我國人民知識雖未普及，但各人均有良心，如有一完善之人出而競選總統，則人民本諸良心，未有不投票贊成者。且選舉總統一事，可引起人民之政治興趣。總理遺囑中說，喚起民衆，直接選舉，即爲喚起民衆最好之方法。（註三十二）梁委員寒操發言，謂：民主政治之重要意義，爲表現民意。但以中國之現狀而論，直接徵求民意，實爲不可能之事。故選舉總統，不能不由國民代表代行。史、陳二委員所述之理由，均爲牢不可破者。但維持原案，亦無妨礙。蓋國民代表，如眞由民意選出，則決能代表民意選舉總統，不致如曹錕時代之賄選。如國民代表非由眞正民意選出，則人民更何能直接選舉總統？且憲法非永不可修改者，將來教育普及，人民知識提高後，如感覺總統應由人民直接選舉，則亦可要求修改憲法。故維持原案，無論在理論上，實際上，均無妨礙。（註三十三）旋由孫院長起立解釋，謂：「雙方所發表之理由，均有相當之研究。但有一點須請大家注意者，則爲體制問題。夫民權之行使，一切均由人民自決，固爲無上之原則。但總理遺教中對民權之行使爲兩方面。在地方則縣由人民直接行使政權。在中央則間接行使政權。否則即根本無需國民大會矣。建國大綱第二十四條規定中央統制權由國民大

會行使。故國民大會行使四權，係根據遺教，自無疑義。再者，吾人不可存心認定國民大會卽爲賄選買賣機關。如人民果眞欲行使政權，發揮民意，則國民代表雖欲不法，亦不可得也。後付表決，舉手贊成修改原案總統由人民直接選舉者七十二人中祇十七人，遂維持原案。（註三十四）關於監察院長之產生，均贊成由國民大會選舉。下午三時繼續討論第三十二條第二款。全體無異議二讀通過。對於第三款，胡委員宣明首先發言，認爲創制立法原則，有二方面意義。一爲創立新法律，一爲取消不良法律。主張删去「立法原則」四字，將本款條文改爲「創制法律。」傅委員秉常發言，表示反對。謂本條文不必修改。創制立法原則，並非一切法律均由其創制。但國民大會應有創制法律之權。國民大會集二千餘代表於一堂，若令其將法律逐條討論，必甚困難。且第四款取消法律問題已有規定。故主張維持原案。胡委員宣明謂法律由立法院起草，優劣未曉，國民大會雖開會期短，但有無上威權，可以創制法律。呂委員志伊亦贊成胡委員之修正案。謂根據總理遺教建國大綱第二十四條，創制權有兩個意思，不完全單指定原則而言。我們不採用直接民權則已，如果採用，則治權不宜限制政權。國民大會並非一定二千餘代表均去立法，如組織委員會起草推舉代表從事審查，再交大

會通過，亦無不可。陳委員長衡主張將第三、四兩款合併改爲「對於中央法律有創制權複決權。」如此，人民認爲立法院立法不適合人民時，可以廢除之。討論至此，主席提付表決。結果贊成將第三款改爲「創制法律」四字。第四節仍照原案通過。對第五款，陳委員茹玄謂：議決與彈劾，並非國民大會之權。今將議決彈劾交與國民大會，即等於以一部分治權交與政權。此誠非牛非馬。彈劾權是政府內部檢定公務員之方法。故彈劾與銓敍是內外相表。世界各國，未有將彈劾政府官吏權交與人民者。國民大會既是人民組成，故不應有彈劾權。在事實上，彈劾官吏，當根據法律辦理。大會開會時間有限，決定困難。主張彈劾權應由治權機關執行。如此利時彈劾事件，係交最高法院辦理。劉委員盥訓謂本款可完全删去，因第一百〇八條已另有規定。後主席提付表決，結果贊成將本款删者佔多數。第六、七兩款，呂委員志伊認爲無關重要，且第八款包括此兩款之意義，主張完全删去。大多數贊成，遂表決删去。後主席發言謂：關於憲法之修改，乃政權最重要之一部分。總理遺教中認爲憲法之修改，爲國民大會重要工作之一。主張添加「修改憲法」一款。全體無異議通過。第八款條文爲「憲法賦予之其他職權。」因第六、七兩款條文删去，本款改爲第六款。幷由祕書二讀通過。對第三

十三條，樓委員桐蓀謂：國民大會委員會既已取消，第三十一條既規定大會職權，國民代表幷無職權，本條無存在之必要，主張全文删去。全體無異議通過。第三十四、三十五兩條，全體無異議。僅將第三十四條改爲第三十三條，第三十五條改爲第三十四條。二讀通過。原草案第三十六、三十七、三十八、三十九、四十各條文，因國民大會委員會取消，各條條文完全删去，幷將第四十一條改爲第三十五條。對於該條條文，陳委員長衡主張本條文在「選舉」字樣之下，應加「或罷免」三字。全體贊成，二讀通過。（註三十五）討論完畢之後，決定於三日下午繼續討論第四章中央政府。

（註一）立法院第三屆第六十九次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上，謝委員壽康的意見。

（註六）同上，呂委員志伊的意見。

（註七）同上，衛委員挺生的意見。

（註八）同上，張委員志韓的意見。
（註九）同上，朱委員和中的意見。
（註十）同上，史委員維煥的意見。
（註十一）同上，鄧委員鴻業的意見。
（註十二）同上，胡委員宣明的意見。
（註十三）同上，陳委員長蘅的意見。
（註十四）同上，谷委員正綱，羅委員運炎的意見。
（註十五）同上，黃委員右昌的意見。
（註十六）同上，羅委員鼎的意見。
（註十七）同上，陳委員長蘅的意見。
（註十八）同上，林委員彬的意見。
（註十九）同上，王委員祺的意見
（註二十）同上，呂委員志伊的意見。
（註二十一）同上，史委員維煥的意見。
（註二十二）同上。

（註二十三）同上，朱委員和中的意見。

（註二十四）同上，林委員彬的意見。

（註二十五）同上。

（註二十六）同上，程委員中行的意見。

（註二十七）同上。

（註二十八）同上。

（註二十九）同上。

（註三十）同上。

（註三十一）同上。

（註三十二）同上。

（註三十三）同上。

（註三十四）同上。

（註三十五）同上。

第四十四章　憲法草案的審議(三)中央政府第一節總統

三日下午舉行大會，繼續審議憲法草案。討論第四章「中央政府」第一節「總統」。關於確定總統職權與軍人不得當選爲總統、副總統問題，各委員根據理論上事實上，均有爭辯。茲記其大略如次：

對於第四章第一節「總統」第三十六條，羅委員運炎首先發言謂：本條條文嫌太簡略。蓋總統不係專爲對外而設，且須對內有總攬行政之權。如第四十四條規定總統兼爲行政首領，總攬行政權。故主張將「對外」兩字及第四十四條條文完全刪去。而將本條加入「總攬行政」字樣。張委員維翰贊成羅委員之提議，將本條文與第四十五條合併。程委員中行、陶委員履謙、馮委員兆異、主維持原案。謂：總統之性質有二。一爲國家元首，對外代表中華民國。一爲行政元首，對內總攬行政權。關係重要，不能混爲一談。俾表示總統資格有兩種。如合併，則感覺模糊。討論至此，主席提付表決，結果仍

維持原案。（註一）

對於第三十七條，史委員維煥發生疑問。謂：總統依法公布法律，發布命令時，如各關係院院長不加副署，或總統不經立法院而公布法律，有無補救辦法？衞委員挺生謂：總統不致不經立法院而公布法律。且國民有複決法律之權。例如司法院對於條件必先判決，然後明令公布。如司法院認為無必要時，總統何能獨發命令？其他如考試亦復如此。羅委員鼎贊成史委員意見，幷主將「幷須各關係院院長之副署」十一字刪去。陳委員長衡謂：我國實行總統制與其他國家制度不同，各院院長均負有重大責任。如公布法律，應由立法院長副署，自無問題。倘不經關係院長副署，由總統任意發令，今天大赦，明天大赦，實屬值得考慮。故主張在憲法中須規定：總統依法公布法律發布命令，應由關係院院長副署，證明共同負責，而不致發生危險。並主將條文中之「幷」字改爲「但」字。後主席提付表決，結果仍維持原案。（註二）

對於第三十八條、第三十九條、第四十條，周委員緯主將在各條文中之「法」字下加一「律」字，以示明顯，旋經傅委員秉常解釋，謂法律在憲法草案中第一百八十四條已有解釋。以上各條文中

之法字，係包括其他法律與憲法在內等語。全體均無異議，仍照原案通過。（註三）

對於第四十一條，陳委員茹玄主在原條下加「但彈劾案件不在此內」，以示政府懲治貪污決心，而期吏治之澄清，俾被劾之貪污，不能活動減刑復權。林委員彬謂：原條文全係指受刑事處分者而言。蓋人民犯罪，受刑事處分，或被判徒刑，或受褫奪公權，總統經司法院呈請，以犯罪人有悛悔從良之事實，或赦之，或減其刑，或復其權，以示政府寬大爲懷，而予犯人以自新之路。貪污如犯刑事處分，自當受法律制裁，如受制裁後，能改過自新，自可減刑復權。惟此種復權之權，係指復其公權而言，並非指復其原有官職。故此條規定，並未有包庇貪污之情事。亦反對加但書，以示法律平等。樓委員桐蓀反對加但書，謂：官吏犯罪，受彈劾移付懲戒者，有三種處分。卽犯行政上之罪受行政處分，犯民事上之罪受民事處分，犯刑事上之罪受刑事上處分。第四十一條所指之對象，全係刑事犯。被彈劾者如係犯刑事，固已包括在內。政府對於刑事犯能自新者，既能予以自新，何獨不赦及刑事之官吏？豈官吏非人民耶？後主席提付表決，結果維持原案。（註四）

對第四十二條，黃委員右昌謂：文武官員有似已往「文武官員在此下馬」之嫌，不如改用「公

務員」字樣。呂委員志伊謂應照建國大綱文字仍用「文武官員」字樣。結果維持原案。（註五）

對於第四十三條，全體無異議通過。對於第四十四條，樓委員桐蓀發生疑問，謂：在字面上，本條文之「兼」字欠妥。我國政府勵行廉潔，禁止兼差。今總統雖爲行政首領，但用「兼」字，似有兼差之嫌。在事實上，總統責任，各條文中已充分表現。如無本條文，亦無不可。羅委員運炎亦主張删去本條。陳委員長衡謂主張本條文與第四十七條可合併，改爲「總統總攬行政權，對國民大會負其責任。」黃委員右昌謂：兼差幷無關係，但慮兼薪，主將本條文仍舊存在。呂委員志伊主張本條應加修改，或與第三十七條合併，或與第四十條合併。討論至此，林委員彬發言，請審查人對此條報告審查經過。卽由傅委員秉常加以說明。傅氏謂：憲草中規定，現在是總統制。總統對外爲國家元首，對內有行政權，負責管理行政院。因此須充分表明總統兼爲行政首領。行政院是總統代理人。但行政首領對行政院事向國民大會負責，與其他各院不同。故總統有兩個職務。在本條中證明總統本身以外兼行政權。如將本條删去，恐與總統應有之職責表示含混。鍾委員天心謂：總統既是行政首領「總攬行政權」一字樣應列入第三十六條，俾總統之性質，使人一目了然。郗委員朝俊主張本條中之「兼爲

行政首領」六字删去。後付表決，贊成將條文改爲「總統總攬行政權」者占大多數。遂二讀修正通過。（註六）

對於第四十五條，傅委員秉常謂：本條在審查談話會中主張删去。因五院院長會議毋須會議。如兩院間發生關係事項，可由兩院自行解決。李委員仲公主張保存本條。謂各院間發生爭執與衝突時，無適當解決機關，國民大會或臨時國民大會雖可解決，但須經過長久時間，始得召集解決。目前審查談話會不主增加此條之原因有二：一、防止總統制用行政首領地位召集會議，實行操縱一切。二、其他各院院長有附屬於行政院之嫌。以上兩點之顧慮，可予救濟。如將本條文中之「決定」兩字，改爲「解決」，意義當較爲活動。故主張本條文不應删去。程委員中行謂：本條文如在憲法中規定，發生人治之惡影響。五院院長會議性質如何，實屬疑問。故主張將本條删去。如各院發生關係事項，可由總統運用其個人力量與地位從中調和。如英國之英皇，其作用在調和內閣與國會爭端。表決時，大多數贊成删去本條，遂删去。（註七）

對於第四十七條，竺委員謂：我國值茲內憂外患，不應限制軍人不得當選爲大總統，以示大同。

劉委員盥訓謂：憲法須應事實之要求。我國經十餘年內亂，軍閥橫暴，不堪設想，故主張本條應當存在。陳委員長蘅謂：憲法爲百年大法，不能單就目前狀況而言。希望軍人均能覺悟守法。故主張將本條删去。林委員彬主張將「現役」二字删去，但本條文不可删去。衞委員挺生主張删去。吳委員尚鷹謂：憲法既有效力，卽軍人當選總統，亦有許多條文予以限制。如以爲理論上說不通，事實上辦不到，則本條文不如完全删去。樓委員桐蓀謂：人民怕的是軍閥，並非怕軍人，如眞正有愛國軍人能負國家大事，人民未嘗不歡迎。史委員尙寬發言提出折衷辦法，將本條文改爲「軍人非解職後不得當選爲總統副總統」。討論至此，主席請大會表決，先決定本條文應否删去因贊成删去者少數，未能通過。遂將史委員之修正案提出表決。贊成者超過半數。遂二讀照修正案通過。（註八）

對於第四十八條，鄧委員鴻業請將條文中之「及」字删去結果照此通過，對於第四十九條，主席主張删去，全體無異議。遂照原案删去「與」字。對第五十條各委員先後發表意見，因開會時間過久，主席乃指定焦委員易堂擬就修正案，再交大會審議，幷決定四日下午繼續開會。（註九）

對於第五十條，鄧委員公玄謂總統副總統如被彈劾或罷免時，行政院長亦受牽連，是否仍由

其代主席主席孫院長謂．國民大會開會時，始得罷免或彈劾總統，大會既是能開會罷免彈劾總統，自然能改選總統。此無足慮。傅委員秉常謂：照美國憲法規定，總統副總統不能視事時，由國會另擬辦法，推選代理人。國會討論此辦法，多推國務卿代理。因國務卿係總統代理人，猶如我國當總統、副總統不能視事時，請行政院長為代理人。故本條毋須更改。討論至此，大多數委員主維持原案，并根據樓桐蓀委員之提議，將本條之「與」字刪去，遂通過。（註十）

對於第五十二條，史委員維煥謂：本條文有排卻副總統之語病。若於「或選出後」後面之尚字刪去，另於其下增加「總統、副總統均」等數字，則較明晰。傅委員秉常謂：總統、副總統均係由國民大會同時選出，同時就職，任期任滿，自然相同。陳委員長蘅謂：總統、副總統任滿解職，還要由行政院長代理，流弊太大。此項情事，恐不易發生。主張將全文刪去。劉委員盥訓、呂委員志伊謂：總統任滿，必須解職。本條文不應刪去。因可防止野心之總統，如任滿時不致再把握操縱國家大權。并可免妨害選舉新總統之事件。在事實上或無此種現象，但吾人為慎重起見，不得不預先防止。郗委員朝俊謂：本條之「尚未就職時」之「尚」可刪去，「暫代」兩字可改為「代行其職權」，俾與以前條文文字符合。

谷正綱委員贊成史委員維煥意見，將「副總統」三字加入。林委員彬主張將「暫代」兩字改爲「代行。」史委員尙寬主張將「總統職權」四字删去，幷在「由行政院院長」字樣下加「代行總統職權」六字。主席遂將各委員提議分付表決，經二讀修正條文如下：「第二十五條，總統於任滿之日解職。如屆期次任總統尙未選出後總統副總統均未就職時，由行政院院長代行總統職權。」（註十二）

對於第五十三條，郗委員朝俊提議將本條首句「依前二條之規定」删去。全體無異議，決定維持原案，幷將「依前二條之規定」七字删去。對於第五十四條，陳委員茹玄謂：「總統如犯內亂或外患罪應如何處分，應請規定。」呂委員志伊謂：「總統如犯內亂或外患罪時，無待罷免與解職，人民自可將其打倒。何必規定如何處分？」旋經大會表決，仍維持原案。討論至此，第四章第一節各條文均討論完畢。僅第五十條總統於就職日宣誓誓詞未經決定。主席遂請審查人梁委員寒操報告審查經過，梁委員謂余與王、樓、兩委員頃將各位對總統就職誓詞加以整理，綜合各委員之意見，擬定誓詞一則。梁委員報告畢，即宣讀修正後之誓詞：「余謹以至誠向國民宣誓。余必遵守憲法，盡忠職務，

增進人民幸福，保衛國家，無負國民付託。如違誓詞，願受國法嚴厲之制裁。謹誓。」大多數委員，均認本修正案極爲妥當，遂通過。並決定五日開會繼續討論。（註十二）

（註一）立法院第三屆第七十次會議速記錄。
（註二）同上。
（註三）同上。
（註四）同上。
（註五）同上。
（註六）同上。
（註七）同上。
（註八）同上。
（註九）同上。
（註十）同上。
（註十一）同上。
（註十二）同上。

第四十五章　憲法草案的審議(四)中央政府第二節行政院

十月五日下午立法院繼續開第七十一次會議審議憲法草案，將第二節行政院各條文二讀修正通過。茲述其經過情形如次：

對於第五十五條，盛委員振爲謂本條意義似與第四十四條「總統兼爲行政首領，總攬行政權」有衝突與重複之語病。且立法、司法、考試、監察，均對國民大會負責，本條規定行政院爲行使行政權之最高機關，則行政院亦應對國民大會負責，俾與其他各院之規定相同，而免總統與行政院長之權限畫分不清。故主張將本條末尾加「對國民大會負責」等字樣。林委員彬謂照第四十七條爲「總統對國民大會負其責任」已有規定，無庸再加國民大會字樣，反見重複。主席提付表決，全體無異議，仍照原案通過(註一)

對於第五十六條，陶委員玄謂政務委員等於省政府中未兼廳長之委員，對實際事件負責甚

少，不如不設政務委員因吾人希望不負責任之大官，愈少愈好。傅委員秉常表示反對，謂天下事不能從壞處着想，如此愈想愈壞。行政院設政務委員之作用，在搜羅有極豐富之政治經驗者，對於院務多多批評，以便改善，幷可調和各部會間爭執。至現在各省政府不兼廳之委員，亦不能一概而論，認爲空閑無事。且政務委員二十人中，除各部會長官爲當然委員外，所餘者僅六七人，共商國事，可主持公道，消除各部會間不良之意見。故認爲政務委員有存在之必要。主席亦將此種制度之優點，予以說明，謂如現在之各種會議，有職務者不多講話，而發言者多係未兼職之委員。故設立政務委員，卽係使其在政治上多多發生作用故也。主席發言後，全體無異議照原案通過。（註二）

對於第五十七條，羅委員運炎謂：委員會之制度，尙係試行制度，亦有用委員會之名義而實行獨裁者。故主張將「各委員會」四字刪去。劉委員盥訓贊成羅委員之意見，謂：現在委員會太多，大多爲人而設。但陳委員長蘅、程委員中行主維持原案。後付表決，結果仍維持原案，惟將「國家」兩字刪去。（註三）

對於第五十八條，呂委員志伊主張將「幷罷免」三字刪去。張委員志韓謂「均」字及「遴選」

「幷罷免」各字均删去。大多數委員認爲妥當。遂將本條文改爲「行政院各部部長各委員會委員長，由總統於政務委員中任免之。」二讀修正通過。（註四）

對於第五十九條，全體無異議。惟將「及」字删去，二讀修正通過。對於第六十條，樓委員桐蓀謂：主將第六十條第六十一條完全删去。應經行政會議議決各事項，毋須在憲法中規定。因行政會議性質，屬於行政內務。其他四院關於內務事件，憲法中並未規定，故行政院會議，毋須在憲法中規定。陳委員長蘅反對樓意，幷謂行政院對外是一個單位。一切行政上重大事項，如宣戰、媾和，由關係部會送交行政院，應經行政會議。衞委員亦謂：行政會議關係重大，不能將第六十、六十一兩條删去。史委員維煥謂：行政院會議有兩種性質。立法院、監察院爲合議制，各國均有此習慣。考試院、司法院會議，屬於事務性質。以上兩院會議，憲法上均無規定。惟行政院會議，半屬合議制性質，半屬事務性質，關係重大，憲法中必須明確規定。盛委員謂：「因故」兩字係下級對上級機關而言。如因故請假之類，但總統不能出席，向誰請假，故不如將「因故」及「能」字均删去。表決結果，將條文中之「因故」「能」字删去，二讀修正通過。（註五）

對於第六十一條，胡委員主將一、二、三、等項合併爲一項，以期節省文字。但衆對前三項之分列及次序，均無異議，照原案二讀通過。羅委員鼎謂：第五項較第四項重要，應相互對調。徐委員元誥謂：第六項係總統交議之事，當更較第五項重要，應列在第四項之前第五項之後。衆無異議。後三項遂經修正爲「四、各部各委員會間共同關係之事項，五、總統交議之事項，六、行政院院長各政務委員各部各委員會提議之事項」二讀修正通過。（註六）

（註一）立法院第七十一次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上。

（註六）同上。

第四十六章　憲法草案的審議（五）中央政府第三節立法院

十月六日上午立法院繼續開會，審議憲法草案第四章「中央政制」第三節「立法院」各條文。各委員對立法院職權及選舉立法委員等問題發表意見極多。其經過各情如次：

對於第六十三條，盛委員振爲發言，謂：對條文中之「最高」兩字，發生懷疑。因「最高」兩字，好似形容有最高或次高之別。例如此人身體最高，此人身體次高，而立法院在中國只有一個，何必用最高字樣。故主張將此兩字刪去。傅委員秉常、鍾委員天心謂不能因有最高次高或不高之別，而刪去「最高」兩字。立法院爲全國最高立法機關，與行政院爲中央政府行使行政權之最高機關，同屬一樣性質。第三節「行政院」已有此規定。如本節若將「最高」兩字刪去，豈不是行政院與立法院有高低之別乎？梁委員寒操主張維持原案。張委員志韓謂：本條前一句是說明立法院之性質，末一句是說明立法院之責任，不如分爲兩條，意思明顯。猶如第一節總統各條文，將總統性質與責任分爲兩

條。衞委員挺生謂：本條語氣連貫，毋庸分爲兩句。傅委員秉常謂：立法院與監察院爲代議制，一切事件，均歸全體負責，與其他各院性質不同，故連成一句，幷無妨礙。結果仍照原案通過。（註一）

對於第六十四條，周委員緯謂：本案應加補充，因國民大會委員會旣已取消，關於國家政策或行政措施，有不當時，立法院應向總統提出質詢，對於總統之答覆認爲不滿意時，經全體委員四分三以上之出席，及出席委員三分二以上之決議召集臨時國民大會，爲罷免與否之決議。故本條文應有質詢權之規定，使國民大會委員會之職權，有所交代。樓委員桐孫謂：質詢有質問性質。若質詢結果圓滿，自無關係。否則恐有倒閣之風潮。鍾委員謂質詢權毋須在立法院中規定，不如將此權屬於監察院，俾質詢不滿時，可加彈劾。衞委員挺生謂：立法院職權可照第三章國民大會形式將立法院職權分爲各款，俾其職權規定明確。並認爲質詢權有重大意義，可在憲法上規定之。劉委員盥訓謂：立法院所立法案，是否執行，立法院應當知道，向其質詢，幷可使各院間意見融洽，精神互相貫通。傅委員秉常謂：質詢等性質有兩種。（一）對政策上質詢，是屬於政權的，國民大會可行使此權。立法院不能行使此權。（二）是現在立法院組織法中之質詢。此種質詢，係立法院議決之法律案件，如立

法院可向其質詢。此權爲立法院應有之權，幷非對政策上有何干涉。如將質詢權在憲法中規定，余不贊成。若規定於立法院組織法上，則表示同意。陳委員長衡謂：立法院當然有質詢權，爲何不在憲法上規定？質詢是事前的監督，彈劾是事後的監督。如將事前之監督權歸於立法院，到可免去不少事後所發生之政潮。林委員彬謂：主張將現行立法院組織法第十六條條文「立法院關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢」加入憲法之內。討論至此，主席提付表決。各委員大半贊成憲法上應規定立法院對各院有質詢權。除將第六十四條照原案通過外，另增加一條爲第六十五條。其文如下：「關於立法事項，立法院得向各院各部各委員會提出質詢。」

（註二）

對於第六十六條，第六十七條兩條，全體無異議通過。對於第六十八條，係關於立法委員選舉問題，楊公達、谷正綱、樓桐蓀、三委員均有修正案。後主席指定樓桐蓀、谷正綱、楊公達三委員負責審查各修正案，幷根據各委員之意見，擬具意見，提交於午後大會繼續討論。

對於第六十九條，照原案通過。次討論第七十條。委員中有謂各院關於其主管事項得向立法

院提出議案。此即爲立法院應辦事項。憲法中毋庸規定。主張刪去。陳委員長蘅、馮委長兆異、劉委員盥訓、羅委員鼎，表示反對。結果仍照原案通過。（註三）

第七十條討論畢，復討論第六十八條立法委員之選舉問題。先由樓桐蓀等報告審查經過後，關於立委產生手續，各省應選名額與人口之比例，以及邊省僑外國民應選名額等問題，各委員發表意見極多。對名額與人口比例，爭議尤爲激烈。復經主席歸納各委員意見，經大會同意，將本條修正二讀通過。其條文如下：「立法委員依左列規定選舉之：一、由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選，依左列名額，各提出候選名單於國民大會選舉之，人選不以國民代表爲限。（一）各省人口未滿五百萬者，每省三人。五百萬以上未滿一千萬者，每省四人。一千萬以上未滿一千五百萬者，每省五人。一千五百萬以上未滿二千萬者，每省六人。二千萬以上未滿二千五百萬者，每省七人。二千五百萬以上，未滿三千萬者，每省八人。三千萬以上未滿三千五百萬者，每省九人。三千五百萬以上者，每省十人。（二）蒙古、西藏各六人。（三）僑居國外國民六人。二、由立法院院長擇有專門學識經驗者提出名單於國民大會選舉之。其名額不得超過前款總數三分之一。」（註四）

對第七十一條，第一、二兩款均加修改。計第一款於「公布下」加「或執行」三字。第二款加「立法院對於」五字於「前項」等字樣之上。又「等」字下加「「經」字。「立法院於復議後經」一各字删去「公布」下加「或執行」三字。經二讀修正通過。（註五）

對於第七十二條、第七十四條、第七十五條、第七十六條各條，均照案通過。並決定於八日下午繼續審議。又於五日大會最後通過第六十二條條文如下：「行政院之組織以法律定之。」（註六）

（註一）立法院第七十一次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上。

（註六）同上。



第四十七章　憲法草案的審議(六)中央政府第四節司法院

八日下午立法院舉行大會審議憲法草案，將第四章「中央政府」第四節「司法院」各條文完全討論完畢。茲述其經過情形如次：

對於第七十七條，全體原無異議。後討論司法院職權問題，大多數委員主張將司法院職權規定於第七十七條中。遂將該條修正爲「司法院爲中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判，公務員懲戒，及司法行政。」而將憲草初高第二次審查修正案之「法院依法律受理民事、刑事、行政及其他一切訴訟與非訟事件」一條刪去。（註一）

當七十七條未通過之前，曾由林委員彬報告審查本節條文經過情形。略謂第二次憲草初稿審查修正案規定司法院長任期爲四年。後因審查會中有人主張司法院院長既爲法官，應加以保障，不受政潮影響，改爲終身職。其後經審查會同人決定將院長改爲八年，較行政、立法、監察、考試各

院院長任期加多四年。又司法院掌管司法審判與司法行政。原草案曾規定該院設最高法院。公務員懲戒委員會及司法行政部。審查會認爲司法院卽係法院，故將最高法院之組織取消。而在該院設審判庭，檢察署，公務員懲戒委員會，及司法行政部。幷爲充分表現審判庭各庭長檢察署檢察長之重要性起見，規定此種法官依法提請總統任免。林氏報告畢，史尙寬委員發言，反時司法院另設審判庭，幷主張將司法行政部取消。黃右昌委員謂：司法院院長任期，應與其他各院長任期相同，因保障法官，可由法律規定。呂志伊委員謂：總理遺教說，司法院長卽是最高裁判官，幷非司法行政官。總理革命數十年主張司法審判獨立，並非司法行政之獨立。故司法行政部可隸屬於行政院。旋由主席孫院長發言謂：司法院制度照現行組織，院下設最高法院及司法行政部等機關。此種組織，最高法院掌管司法審判，司法行政部管理司法行政，似乎司法院長高高在上，無事可幹。還有一種組織，由司法院直接司法審判，司法院等於最高法院兼管司法行政。總理在粵時，曾照此組織試辦，成立大理院（卽最高法院），由徐謙任院長，兼管司法行政事宜。第三種是司法院掌管司法審判。另設司法行政部，監督司法行政。總理說，司法院卽是最高法院，卽是司法審判。既有司法院，何必還要

最高法院？審查討論結果，係採取第三種辦法。但條文文字，未表明清楚。至院下設庭設署，屬於枝節問題，可由司法院組織法規定，亦無不可。程委員中行謂：司法院長之性質與地位，似發生問題。司法院長究竟是法官，還是政治上的官？如係法官，當可終身職，何必規定其任期八年？如司法院長是政治上的官，照行政待遇，則其任期應爲四年。與行政、立法、考試等院長任期相同。羅委員鼎、趙委員琛認爲院下設審判庭，此庭字範圍狹小，主張删去。盛委員振爲謂：條文中規定司法院長由總統經立法院同意任命。如總統犯罪時，由何人去審判他。呂委員志伊謂：司法院長由總統任免，係根據總理遺教而規定之。至總統犯罪，憲法已另有規定。況已解職之總統，其身分與普通人民一樣。故總統犯罪，由何人審判，無須顧慮。衞委員挺生謂：爲保障法官，將司法院院長任期延長爲八年，掌管司法審判並兼有司法行政權，似有毛病。吾人主張應保障司法院長之獨立審判，而不應將司法行政權，亦爲其兼管。陳委員長蘅謂：司法院不另設最高法院掌管司法審判，甚爲妥善。但司法行政應歸司法院較爲好點。如司法行政歸行政院掌管，恐受行政上之牽制，幷影響司法之獨立。討論至此，主席提付表決。贊成司法院院長任期仍爲四年者，占大多數。幷將第七十八條二讀修正通過如次：「一、司

法院設院長一人，任期四年，由總統經立法院同意任命之。二、司法院院長對國民大會負其責任。」(註二)

對於第七十九條，第二次修正案爲「司法院設最高法院，公務員懲戒委員會及司法行政部。」第三次修正案將「最高法院」四字改爲「審判庭檢查署」，主席根據以上各委員發言，提出最高法院是否存在問題請大會表決，委員中多數贊成不另設最高法院，幷將庭署組織取消，仍照第二次修正案將「最高法院」四字删去二讀通過。(註三)

對於第八十一條，史委員維煥謂：懲戒委員會委員與考試院之典試委員會委員及監察院審計委員會委員性質相同。懲戒委員應有相當保障，與典試委員、審計委員同樣由院長依法提請總統任命之。衆無異議。於條文中之「懲戒委員會委員長」下加「委員」兩字，幷將「最高法院院長」六字删去二讀修正通過。(註四)

對於第八十一條，陳茹玄委員謂：特赦權非常重大，雖係司法院依法提請總統行之，但關於彈劾案之判決，不得爲前項之提請。因彈劾案非普通行政處分與司法裁判，而必經特別審判。大總統

可行使特赦權。但彈劾案不在此限。在各國憲法中，均有此項規定，表明政府懲治貪污與澄清吏治之決心。使被彈劾之貪污，不能活動減刑特赦復權。焦易堂委員謂：公務員違法失職，受監察院彈劾，不得特赦，可防止不肖官吏。吾人主張治官嚴，治民寬。呂志伊委員亦謂：總理遺教要監察權獨立，使彈劾權達到最後目的，政治始能清明，政府始能廉潔。主席提付表決，計贊成本條應加「關於彈劾案之判決，不得爲前項之提請」者少數。仍照原案通過。（註五）

對第八十二條，史委員維煥主刪去，羅委員主維持原案，結果仍照原案將「最高」兩字改爲「司」字。二讀修正通過。（註六）

對第八十三條，第八十四條，均照原案通過。第八十五條改爲「司法院之組織，及各級法院之組織，以法律定之。」（註七）

（註一）立法院第七十一次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上。

（註六）同上。

第四十八章　憲法草案的審議(七)中央政府第五節考試院

在十月九日上午立法院舉行大會審議憲法草案，將第四章「中央政府」第五節「考試院」各條文，二讀修正通過。其經過情形如次：

對於第五節考試院第八十六條，黃委員右昌主張將條文中之「銓敘」兩字刪去，幷於末句加「掌理考選銓敘」六字，衆無異議，二讀修正通過。（註一）

對於第八十七條，憲草第三次修正案爲「考試院設院長一人，任期四年，由總統經立法院同意任命之。考試院院長對國民大會負其責任。」鍾委員天心謂：中國考試制度很好，但爲防止有人利用行政權，操縱考試，計可將考試院院長任期延長至八年或十年，俾使考試權獨立。猶如司法院之法官，受終身保障，保持司法權之獨立。劉委員盥訓謂：考試院長含有官吏性質，如將院長任期延長爲八年或十年，與考試權獨立，幷無關係，呂委員志伊謂：根據總理遺教，考試院長係由總統任命，

考試院長掌管考試行政，至考試事宜，完全由典試委員會主持，中國以前考試行之甚好，由於臨時指定考官，使應試人員無法作弊及運動考官。故考試權之獨立，全在典試委員會委員辦理考試的上面。呂氏發言畢，遂照第三次修正案通過。(註二)

對於第八十八條焦委員易堂謂：考試院事務繁重，將來該院非但舉行公務人員之考試，凡公職候選人之考選，及專門人才技術人員之考選事務，尤爲繁多。考試院長管理政務，無暇兼顧，似有設立事務機關之必要。故主張將現行之考選委員會仍舊存在。羅委員鼎亦謂考試之本身與考試行政性質不同。設立典試委員會舉行考試事宜，甚爲妥當。但考試事務異常繁重，贊成焦委員意見，設立事務機關。張委員志韓謂：考試院院長卽係辦理考選一切事件，幷有銓敍部襄銓敍，何必另設事務機關？猶如司法院長掌理司法審判，不另設最高法院。故主張維持原案。呂委員志伊謂：考試院掌理考選銓敍，如因考選事務繁多，可多添事務人員辦理一切，無須另設機關，疊牀架屋，頭上加頭，多頭政策，徒使法令分歧。既而主席起立發言謂：這個問題很簡單，不必多費時間討論。方纔有些委員主張設立考選委員會辦理考試事務，此實欠妥。因考選事項，可在考試院組織法另定之。中國政

治效率太差，卽係高級官員，不負責任，不認眞辦事，專事承上轉下，簽名蓋章。一個機關內之事件常由書記科員辦理。吾人爲增進工作效率起見，非將此種惡劣習氣打破不可。否則高級官員等於虛設。孫氏發言畢，全場鼓掌。旋提付表決，大多數贊成維持原案。（註三）

對於第八十九條，全體無異議照原案通過。對於第九條，羅委員運炎提出疑問。謂第二款所指公職候選人資格，國民大會是否在內？張委員志韓主張考試院之考試銓定，可在該院組織法內規定。黃委員右昌謂考試銓定關係重大，憲法中應明文規定，并請將「依法」兩字，加在本條考試院字樣之下。胡委員主將第三款之「或」字改爲「及」字。衞委員挺生謂本條應在憲法上規定。至國民代表毋庸限制考試資格。焦委員易堂謂：國民代表爲尊重總理遺敎，須經考試。但候選人考試，應在憲法公布以前宣布。呂委員志伊謂：第一、三兩款，各國均已實行。至第二款考試公職候選人方法最好。總理主張凡候選人，均須考試。旋由主席根據各委員意見，將本條修正二讀通過。原文如下「左列資格，應經考試院依法考試銓定之：一、公務人員任用資格，二、公職候選人資格，三、專門職業及技術人員執業資格」對第九十一條，衆無異議，照原案通過。（註四）

（註一）立法院第七十二次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

第四十九章　憲法草案的審議(八)中央政府第六節監察院

九日所舉行之大會，將考試院各條討論畢，繼續討論第六節「監察院」各條文。對於第九十二、第九十三、第九十四各條均照原案通過。（註一）

對於第九十五條，照鍾委員天心等委員之提議，改正爲「監察委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人，提請國民大會選舉之；其人選不以國民代表爲限」二讀修正通過。第九十六條，照原案通過。（註二）

梁委員寒操發言，謂：監察院監察權在外國是屬於國會的。在我國憲法中，亦應規定，關於監察事項，監察院得向各院各部各委員會提出質詢。猶如關於立法事項，立法院得向各部各委員會提出質詢。劉委員盥訓贊成梁氏主張，惟監察委員可獨立實行彈劾權。在未彈劾前，質詢之方式如何，應有研究之必要。焦委員易堂亦贊成梁氏意見，并謂質詢方式無須在憲法上規定。李委員仲公謂：

質詢權只應有一個，屬於監察院。但大會討論第三節立法院各條文時，既規定關於立法事項，立法院得向各部會質詢，則關於監察事項，監察院當可提出質詢。陳委員長蘅謂：監察院質詢權限無範圍，天天質詢，易引起風波。監察院既行使彈劾權，如認爲其人違法失職，可提出彈劾。主席謂：質詢權當然有範圍。在未彈劾前，監察院可向各部會提出質詢。如認爲答覆圓滿，則毋須彈劾。故監察院向各院部會有提出質詢權，係輔助彈劾案之行使，與監察權之便利，旋有呂委員志伊、彭委員養光、黃委員右昌、林委員彬等先後發表意見，并對監院質詢權，提出方式，有所討論。末由主席根據梁氏提議與大多數委員意見，新增一條，名爲第九十七條。對於第九十八條，各委員對監委提議審查連署彈劾案人數問題，發言甚多。張委員維翰謂：根據總理遺教，監察院人員違法失職，由國民大會自行彈劾而罷免之。至監察院院長或監察委員違法失職，應行彈劾時，有無困難，值得注意。蓋監察委員對彈劾監察院長或委員，恐因有人情上種種關係，永無此種事件發生。程委員中行主張：監察委員彈劾監察院長或委員，發動人數應減少，以便彈劾案容易成立。狄委員膺亦主張監察委員彈劾監察委員，有一人發動，卽可提告。繼由傅委員秉常報告審查本條經過。略謂：現在監察委員之與以前

御史性質不同。以前御史，一人可提出彈劾。但彈劾錯誤時，應受皇室處罰。現在監察委員，並無懲戒之結果。且保障很嚴。如一位監委任意提出彈劾案，不經多數人審查連署，則無意義。彈劾案恐時常發生。羅委員鼎謂：監察委員雖有法律保障，但監委不當彈劾而彈劾，或應彈劾而不彈劾，此即監察委員違法失職，其他監委可提出彈劾之。故含有倒亂性之彈劾案，恐不致常有。如有總統院長之彈劾案，監察院并無決定權，可交國民大會罷免。對於普通公務員之彈劾所經手續，毋須太嚴，以免妨礙彈劾權之行使。鄧委員公玄、馮委員兆異謂：彈劾最高負責官吏，可在憲法中規定。普通官吏，可由彈劾法規定之。焦委員易堂謂：彈劾權屬於治權。國民大會只有政權。如將監察院院長委員交由國民大會行使彈劾，是政權與治權混爲一談，實欠妥善。至監委提出彈劾案，人數不應嚴格規定。照現行彈劾法，監委一人發動，三人審查副署，亦無不可。又彈劾總統院長之案，應交何機關審判，值得考慮。衞委員挺生謂：照總理遺教，規定監察院人員失職，由國民大會自行彈劾罷免之。卽係國民代表提出彈劾，國民大會全體代表予以罷免。繼有劉委員盥訓提出修正案，梁委員寒操并爲之加以補充。修正條文如下：「監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，

五人以上之審查決定，提出彈劾案。但對於總統副總統及行政、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾，須由監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上決定，方得提出」旋主席付表決。結果大多數委員贊成劉氏提議，照劉氏修正案二讀修正通過。(註三)

對第九十九條，照第三修正案，條文如下：「彈劾案應向公務員懲戒委員會提出之，在國民大會開會期間，對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，由立法院委員司法院推事，各自互選五人聯席審查，由立法院院長主席。但立法院院長被彈劾時，由司法院院長主席。彈劾案經依前項審查，認為有理由時，應開臨時國民大會為罷免與否之決議。第二項彈劾案經審查認為有理由時，被彈劾人應卽迴避。其職權之代理，依憲法之規定。」首由林委員彬說明修正案經過，略謂：監察院對總統、副總統、五院長之彈劾案，應交何機關受理，有人說可由監察院監察委員與立法院立法委員聯席審查，如認其彈劾案理由充分時，得召集臨時國民大會決議罷免之。另有人主張監察院所提彈劾案，本身應加迴避，不如由司法院、立法院互選數人，共同審查。本修正案係採取此項辦法。但司法院與立法院互選五人，是否妥善，尙屬問題，請大家討論。史委員尙寬謂：修正案之規

定，甚欠妥當。監察院彈劾總統院長案，可直接交國民大會辦理，應否罷免，由國民大會自行決定。吳委員尙鷹謂：立法院、司法院互選五人，聯席審查，關於總統院長彈劾案件，此十人是否可以完全代表立法院與司法院全體意見，實是疑問。彈劾總統或院長，均係重大事實，必須愼重，不能直接送交國民大會。故主張此項彈劾案，可完全交由立法院全體詳細審查。如認爲彈劾案理由充分，再交國民大會罷免。如立法院院長失職彈劾時，則由司法院爲臨時主席審查之。陶委員履謙，陳委員長衡贊成吳氏主張。羅委員鼎表示反對，謂我們有國民大會行使罷免權，國民大會可組小組審查彈劾案，毋須另設機關辦理此事。史委員維煥謂：如監察院將總統或院長彈劾案成立後，可直接送國民大會辦理。大會閉幕時，可由每省互選一人組織一機關，審查此項彈劾案。但平時不得行使其他職權。討論至此，主席以本案關係重大，遂指定陶履謙、吳尙鷹、陳茹玄、林彬、傅秉常等委員再度審查，提交下次大會討論。并決定明日下午二時半繼續審議。（註四）

至十一日下午二時半，繼續開會，討論憲草修正案第一零八、第一零九、第一一零三條，關於監察院、對總統、副總統及各院院長彈劾案提出程序受理機關問題。日前大會時，各委員對此問題，爭

議甚久。後經主席指定林委員彬，吳委員尚鷹，陶委員履謙，根據各委員意見再度審查，提交十一日討論。首由林委員彬報告審查經過。略謂：審查會根據總理遺教及各委員所發表之意見，另擬定新修正案。因余等認爲監院對總統、副總統，及各院長彈劾案件，直接提交國民大會，不經審查機關詳加審查，不甚妥當。茲爲愼重與避免糾紛起見，對總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，似應由司法院全體推事，互選五人，公務員懲戒委員會全體委員互選三人，組織特別懲戒委員會審理，由司法院院長主席。但總統、副總統或司法院院長被彈劾時，由立法院院長主席。對於總統、副總統之彈劾案，特別懲戒委員會認爲有理由時，應送請國民大會，爲罷免與否之決議。在國民大會閉會期間，應召開臨時國民大會決議之。在未決議前，總統、副總統因被彈劾應當迴避，依照憲法之規定，請人代行其職權。對於行政、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，可呈報總統，予以免職。黃右昌謂：林等之新修正案，較已前各項條文之規定，大有進步。惟有兩大缺點。一、對總統副總統之彈劾案，在國民大會開會時與閉幕時之受理問題，未分淸楚。如開會時仍須經特別懲戒委員會審理，實與國民大會職權發生衝突。故國民大會開會時，彈劾案毋須經審查機關。大會閉幕期間，

關於總統副總統之彈劾案可依法召集臨時國民大會，投票決定應否罷免。二、國民大會選舉之院長與由總統任命之院長之彈劾案審理機關應有分別。胡委員宣明謂：根據總理遺教，總統、副總統及各院院長之彈劾案，在國民大會開會時，直交大會執行，并無困難。至大會閉幕後，爲愼重起見，可將彈劾案由立法院與監察院聯席會議，審理決議應否召開臨時國民大會執行一切。吳委員尙鷹謂：新提之修正案，是治權的行使，并非政權之行使，須組審查機關，審理總統與各院長之彈劾案。故無論國民大會在開會時，卽閉幕後，均須事先經過特別懲戒委員會審理。旣而張委員志韓謂：監察院提出總統、副總統及各院院長之彈劾案，直接送交國民大會處理，一則係適合總理遺教。二則手續簡單，減少糾紛。因總統及各院長之彈劾案，特別懲戒委員會對總統之彈劾案，并無最後決定權。如該會認爲毋須召集國民大會處理，似有侵及國民大會職權。如特別懲戒委員會認爲有理由應提交國民大會或召臨時國民大會處理，但大會認爲彈劾案理由欠充分，未予罷免，則懲戒委員似又與國民大會衝突，將如何辦理？史委員維煥謂：監察院提出之彈劾案，如在國民大會開會時，可直接送交大會審理。閉幕後如發生此種重大之彈劾案，因召集臨時國民大會發生困難，可事先由大

會組織「國民大會彈劾案審查會」，受理此種重大案件。如認爲有召集臨時大會決議之必要，再行召集之。討論至此，主席發言。謂各委員對此問題討論已久，一部分主張監察院提出總統、副總統及各院長之彈劾案，直接交國民大會處理。一部分主張此種重大彈劾案須先經審查機關審查，然後送交大會或決定應否召開臨時國民大會。既可中止討論，先由大會決定原則，幷指定數人重新審查，交明日（十二日）大會討論。言畢，卽付表決，計贊成監察院提出最重大之彈劾案，應直接送交國民大會處理者，共六十四人。遂將此原則通過。由主席指定張志韓、史維煥、史尙寬、李仲公、谷正綱五委員重新審查。幷將第一零八、一零九、一一零三條條文暫行保留。（註五）

對於第一一二條，周委員緯謂審計委員人數問題無須在憲法中規定，可在該會組織法規定之。全體無異議將本條修正如下：「審計委員會設委員長委員由監察院院長依法律提請總統任免之。」對第一一三條，監察院下之「院」字刪去，幷在「會」字下增一「議」字。二讀修正通過。（註六）

對第一一四、第一一五、第一一六、第一一七各條文，均照原案通過。

到了十二日下午舉行大會，繼續審議憲法草案修正案第一〇八、一〇九、一一〇三條條文，首

由張委員志韓報告審查詳情，結果擬修改該條條文如下：「第一〇八條（原第一〇九條併入本條）彈劾案除憲法另有規定外，應向公務員懲戒委員會提出之。彈劾案經公務員懲戒委員會決定被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時，總統或主管長官應執行之。」「第一〇九條（新增）對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，應向國民大會提出之。在國民大會閉會期間，前項彈劾案除依第九十八條規定外，經監察院全體委員四分三以上之出席，出席委員三分二以上之決議，應召集臨時國民大會。如不能爲召集之決議時，仍得於國民大會開會時提出之。依前項規定，決議召集臨時國民大會時，被彈劾人應即迴避。」第一一〇條（刪）張委員志韓報告完畢，繼由史委員維煥解釋審議原由謂：監察院提出彈劾案後即成立，中間并無任何受理機關，直接交由國民大會處理。此爲政權最基本之運用。不過於國民大會閉會期間，監察院對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，應設法加以限制。因臨時召集國民大會，勞民喪財，故須監察院全體委員四分三以上之出席，出席委員三分二以上之決議，可召集臨時國民大會。如是無形中對監察院之任意提彈劾案，加以法定限制，而不感召集臨時國民大會之困難。次陳委員長衡謂：監

察院根本卽無召集臨時國民大會之權。蓋召集國民大會非特監察院無權，卽總統亦不能召集。同時五院院長四分三之同意，亦不能決定召集國民大會。故第二項之規定，根本無用。國民大會之召集，監院何得有權越俎代庖。最好辦法，應於國民大會設祕書處，負責徵求國民大會各代表之同意，召集臨時大會，方爲合法。陳委員之提案發表後，陶履謙委員謂：監察院提出彈劾後，竟未得四分三之同意數，則此案勢必延緩一年，必俟國民大會始能提出。請問在此期間，將如何處理？故本席主張宜卽主解決。較小彈劾案可勿提出云。旋由主席加以解釋，謂國民大會之召集，當然於必要時設法請國民大會代表依法召集。倘各代表不允所求，勢必延至次年。不過此卻無如陶委員所言之危險，因代表之不輕易應允，頗可使監察院愼重提出彈劾案，以免屢屢召集臨時國民大會之動念云。主席發言，謂國民大會臨時之召集，不必經過祕書處，因祕書處之組織，在憲法上尙未發見。現在自難提出祕書處之組織。今宜規定廣大彈劾案條文程序如下：「在國民大會閉會期間，前項彈劾案，依據第九十八條規定成立後，應請國民大會代表依法自行召集臨時國民大會，爲罷免與否最後之決定。如臨時國民大會不召集時，監察院仍得於國民大會開會時提出之。」主席擬此條文，各委員

提議修正。先將張委員等審查案第一〇八條通過。（原第一〇九條）繼將新提之第一〇九條第一、第二兩項合併，原文如下：「對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，依據第九十八條規定成立後，應向國民大會提出之。在國民大會閉會期間，應請國民大會代表依法召集臨時國民大會為罷免與否之決定。」此條文決定後，再開始討論修正案第一一〇條「監察院對於現役軍官之彈劾，其提出程序，受理機關及懲戒，以法律定之。」羅委員鼎主張删去此條，因懲戒公務員并不分文武官員，何必獨將現役軍人另定之？何委員遂亦主張删除。結果付表決，無異議通過，删除之。（註七）

（註一）立法院第三屆第七十二次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

（註五）同上。

（註六）同上。

（註七）同上。

第五十章　憲法草案的審議(九)省縣市

在十二日下午所舉之大會，討論第四章第六節「監察院」各條畢，繼續討論「省」「縣」二章。原草案第一一八條改爲第一〇八條，照修正案通過如下：「省設省政府，執行中央法令及監督地方自治」。對第一一九條，關於省長任期，谷委員正綱提議改爲六年，贊成者少數，仍照修正案通過。次議省長任命問題，陳委員長蘅主張民選。衞委員挺生，谷委員正綱表示反對。樓委員桐蓀謂：中國如讓人民自選省長，恐將中國造成許多國家。劉盥訓委員贊成陳意，謂：現在民選省長，固然不易，但亦不可因此而奪民權。故折衷辦法，應由行政院院長提出省長人選，交省參議會決定之。末李委員仲公等繼均要求維持原案，付表決通過，改爲第一〇九條。原第一二〇條改爲第一一〇條。照原案通過。原第一二一條，經議決修正爲第一一一條。其條文爲「省參議會每年開會一次，會期以一月爲限。遇必要時，得召集臨時會議」。(註一)

其餘各條乃縣一章各條，皆修正通過。原第一二二條改爲第一一二條。第一二三條改爲第一一三條。第一二四條改爲第一一四條。第一二五條改爲第一一五條。第一二六條改爲第一一六條。第一二七條改爲第一一七條。第一二八條改爲第一一八條。第一二九條改爲第一一九條。依此類推，至第一三四條則改爲第一二四條。(註二)

到了十三日上午繼續開會，審議第七章「市」。對於第一二五條，仍照原案通過。對於第一二六條，黃委員右昌謂：市議會議員任期應改爲兩年，得連選連任。每兩年改選一次。毋須每年改選三分之一。劉委員盥訓，朱委員和中，謂：市與縣情形不同。都市人口集中，人才廣衆，且爲通商區域，交通便利。每年改選，均極易辦。又市政建設已辦有成績或正在進行中，主持得力之市長議員如每兩年改選一次，新市長議員到任，毫不接頭，對市政建設影響重大。旋主席發言，謂：市長與市議員任期問題，有兩點可供大家參考。一、市長市議員任期應相同。如市議員任期兩年，市長任期三年，足影響市政建設。如市長與市議員黨派不同，主張不一，同時改選，則不致發生糾紛。二、市長任期宜久，因市之建設事業，屬於專門技術化。如市長常常變換，亦足影響市政建設，德國市政辦理最佳，卽因市長任

期長久。結果仍照原案通過。第一二七條，全體無異議通過。對第一二八條，陳委員長衡謂：市長除執行中央行政事務外，對省政府當局委託事項，亦應兼顧。條文中應加說明。多數委員認爲妥當，遂將「行政事務」四字刪去，改爲「或省委辦事項」。第一二九條衆無異議，照原文通過。（註三）

（註一）立法院第三屆第七十三次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

第五十一章　憲法草案的審議（十）國民經濟教育

十月十三日上午之大會，將第七章「市」議畢之後，繼續討論第八章「國民經濟」及第九章「教育」。對於第一三〇條，周委員緯謂：世界任何國家，以經濟力爲最要，政治反在經濟之下。故經濟問題，爲重要問題。中國農村破產，資本集中都市，金錢向外流出，急應設法補救。各國憲法均按照國家之需要，彌補人民所短，使人人有飯吃，人人能自食其力。我國亦似應倣照，在憲法上規定國家應予人民自食其力，積極生產。張委員志韓，呂委員志伊，謂：原案條文適當，民生主義不僅令人民自食其力，且需人人有飯吃，有衣穿，其意義包涵極廣，毋庸另外規定條文。各委員無異議，仍照原案通過。第一三一條至第一三八條，均照原案通過。對第一三九條，潘委員雲超謂：勞資雙方如不本協調互助原則，發展生產事業，政府應如何辦理？條文中未有規定。在德國憲法，曾規定勞資雙方及政府方面各推代表，合組機關，從中作有力之仲裁調解。我國憲法似應明文規定此種辦法，表示政

府負責，并可將勞資糾紛作有力之解決。呂委員志伊，史委員維煥，謂潘氏意見甚佳，惟勞資仲裁等事，係手續問題，在勞工法工廠法，已有規定，憲法毋須規定。衆無異議，仍照原案通過。第一四〇條、第一四一條、第一四二條各條，無異議，照原案通過。（註一）

對第一四三條，張委員國元謂：現在公私立中小學校學生，不讀經書，回到家鄉，常鬧笑話，故主張憲法中規定中小學生應讀經書。主席謂：發揚民族精神，培養國民道德，已經表明我國教育宗旨。至中小學子弟如何讀經書，毋庸在憲法上規定。全體無異議，照原案通過，第一四四條照原案通過。對第一四五條，羅委員運炎謂：我國社會教育，家庭教育，均欠發達，富家子弟多養而不教，主張憲法中規定人民有教育子女之義務。鍾委員天心謂：為人父母者，並非不肯教育子女，實因現在學校數目，不敷各家子女讀書求學，并非人民不知教育子女。王委員孝英謂：鍾委員所見的，是上海特殊情形，我國邊遠省分或偏僻之地，為人父母者、多不知教子弟讀書，故贊成羅委員之主張，如羅委員提議不能成立，則將第一四六條稍加修改為硬性的，由政府強迫人民，應有教育子女之義務。陶委員玄謂：人民如何教育子女讀書，送子女入學，與政府如何籌設學校，在本章各條文上，已說明其詳細

辦法另以法律定之，憲法中不必規定。羅委員所主張人民應有教育子女之義務，幷非法律問題可以解決，而是需要以教育本身力量矯正改造之。陶發言畢大多數委員無異議。第一四五條仍照原文通過。（註二）

對於第一四六條，谿委員振爲謂年齡可勿須規定。因我國各地情形不同，人民開化有遲早之別。王孝英委員謂：本席正式提議，學齡兒童應受強迫教育，將條文中之「基本」兩字改爲強迫，「以法律定之」各字删去。趙委員迺傳表示反對。主張維持原案，鍾委員天心謂條文中「一律」兩字，即帶有強迫性。旋由主席提付表決，仍維持原案通過。第一四七條至第一五五條，均無異議照原案通過。（註三）

（註一）立法院第三屆第七十三次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

第五十二章　憲法草案的審議(十一)財政軍事附則

十三日上午之大會，討論第九章「教育」畢後，繼續討論第十章「財政」，第十一章「軍事」，第十二章「附則」。對於「財政」章第一五六條，照原案通過。對第一五七條第四項，則修正如下：「各級政府之總預算，非經法定程序，不得成立。」本項删去「及自治團體」五字。對於第一五八條，修正如下：「預算規定之經費，為支出最高額，非依法律為追加預算，不得變更或超過。各級政府因左列情形之一，得提出非常預算：一、國防或保衛之緊急設施，二、重大災變，三、緊急重大工程。」對於第一五九條第一項修正如下：「左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規章為之者，應經各該法定機關之議決。」(註一)

十三日下午繼續審議第十一章「軍事」各條條文。對於第一六二條，楊委員公達謂：「捍禦外侮」即保衛疆土，服從法令，乃軍人天職，均應删去，以期節省文字，而免重複。何委員遂，朱委員和

中先後起立解釋，均謂捍禦外侮數字，可使不抵抗軍人，知所警惕，有服從法令數字，可使飛揚跋扈軍人，知所自新。故主維持原案。鍾天心委員以軍隊係爲國防而設，乃當然之事，主删除此數字。陶履謙謂有此「爲國防而設」數字，可糾正過去一切軍人之錯誤思想。焦委員易堂亦謂：歷來軍隊，對國家觀念及邊防重任，不甚注意，主維原案，俾可明定軍隊職責。主席先以楊案付表決，因贊成者少數，仍照原案二讀通過。對第一六三條，呂委員志伊謂人民有依法律服兵役之義務，已在憲草第二章規定，第二項又規定國民參加國防之義務，似相重複，主删去。朱和中、趙迺傳、周緯等委員先後起立反對。僉謂此兩條件性質不同，一係指平時，一係指國家總動員時。歐戰時，法國之國民服役法，即本條第二項之意旨。故主維原案。衆無異議，照原案通過。第一六四條照原案通過。對於第一六五條，審查意見，以爲國民大會委員會既已取消，又對外防禦戰爭時，決無暇開國民大會，主將「國民大會或國民大會委員會」删改爲「立法院」。全場一致贊成，修正二讀通過。對於第一六六條照原案通過。對第一六七條，樓委員桐蓀主將「駐軍區域」改爲「軍區」。朱委員和中謂：駐軍區域係指定軍隊駐紮地而言。軍區有唐代藩鎮之意，易使軍人成割據之局。主維原案，吳委員尙鷹謂第

二項應規定軍區長官不得以省會及都市爲常駐地。另加「及都市」三字。傅委員秉常謂審查意見，對本條之所以不修改者，一因省會爲省政府所在地，爲使軍人不能干預省政，故仍照原案，不能以省會爲常駐區。至都市不在其內者，因有許多都市爲國防重地，非有軍事長官鎮守不可。故未加。衆無異議，照原案二讀通過。第一六八條，照原案通過。對第一六九條，劉委員通主張國家軍費預算，應在憲法中規定最高額。谷委員正綱主將軍費預算，應分爲平時與戰時。戰時經費因開支浩繁，固不能在憲法上規定，惟平時軍費，亦應照教育經費，在憲法中規定，最高不得超過國家總出之百分三十或百分四十。傅委員秉常解釋謂：軍費預算，不能在憲法中規定，有二種原因。一、各國憲法皆無此先例。二、國家軍備之擴充縮減，當以時代爲轉移。今年所定之軍費預算，不僅不能垂諸百世，卽明年亦難援例。若在憲法中將軍費預算規定，豈非年年須改憲法。經解釋後，均贊成照原案二讀通過。對第一七〇條，孫委員維棟主將「軍官學校」改爲「軍事教育機關」，衆贊成，修正二讀通過。對第一七一條，張委員志韓謂合法參與政治，任何人皆歡迎。非法干預政治，任何人皆反對。憲草對於總統省長，皆限制現役軍人不得充任。現政治主張亦不准軍人發表，不僅對現役軍人限制過嚴，且

對於憲草第二章人民在法律上一律平等，人民有言論之自由，似有牴觸。蓋軍人亦人民，不應有此歧異待遇。故主删此條。朱委員和中謂：軍人得發表政治主張，任何國家皆無此規定。劉委員盥訓謂第一六二條既規定軍人以服從法令為職責，若再允其發表政治主張，亦相抵觸。故主維原案。結果照原案二讀通過。第一七二、第一七三條，均照原案通過。（註二）

第十二章「附則」第一七四條照原案通過。對第一七五條，審查意見以為本條第一項係採取美國之當然無效制，第二項又須經總統始能宣告其無效，似不倫不類。故主删去第二項。求一致贊成。惟第一項之命令，法律與憲法牴觸問題，各委員意見甚多。焦委員謂：法律與憲法牴觸者無效，乃法學之普通常識。原條文將法律與命令混為一談，有無分別必要，俾易了解，似有研究價值。吳委員經熊主加「一切命令與法律牴觸者無效」一項，俾易了解而免誤會。傅委員秉常謂：命令牴觸法律無效，乃另一問題，與憲法無關，不應添在此項條文。命令牴觸法律者既無效，法律牴觸憲法者亦無效。則命令牴觸憲法者，當然無效，無庸添入。張委員志韓謂命令變更法律之事，為政治未上軌道國家常有之事。主在憲法中另列一項，以期保障法律。討論至此，全場委員顯然分為兩大派。一方

面則主不加此項。一方面則主非加不可。呂委員志伊乃另提修正案「一切法律與憲法牴觸者無效，一切命令與憲法或法律牴觸者無效」融合兩派意見，而爲折衷之主張，既無在憲法上單獨爲保障法律另設專條之嫌，又對命令、法律、憲法三者，畫分淸楚。全場大多贊成張志韓委員主張。呂案「一切」兩字刪除，主席提付表決，多數贊成呂案。本條遂修正爲「法律與憲法牴觸者無效，命令與憲法或法律牴觸者無效。」二讀通過。對第一七六條，審查意見擬修正爲「憲法之解釋，由司法院爲之，」史委員尚寬謂：憲法爲立法院所制，若由司法院解釋，似有侵犯立法院職權之嫌。法官多抱保守觀念，而憲法須以國家政策爲依歸，政策又隨時代爲轉移，法官能否趕得上時代，乃一大問題。故主解釋憲法機關應詳加研究。主席解釋謂：美國憲法解釋權，歸大理院。國會幷不認其有侵佔立法權之嫌。至法官不一定盡爲保守派，趕不上時代。即使對憲法解釋錯誤，開國民大會時，尙可謀補救。吳委員經熊，亦主維持審查意見。遂照審查意見修正爲「憲法之解釋，由司法院爲之。」對第一七七條，盛委員振爲主將出席代表三分二改爲四分三，史委員尚寬主將提議修改憲法代表三分一改爲四分一。呂委員志伊主刪「幷」字，衆贊成，遂修正爲「憲法非由國民大會全體代表四分

一以上之提議，四分三以上之出席，及出席代表三分二以上之決議，不得修改之。」第二項照原案二讀通過。第一七八條照原案通過。至此全部憲草遂二讀通過完畢，並定於十六日開三讀會。（註三）

（註一）立法院第三屆第七十三次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

第五十三章　憲法草案的審議(十二)全案三讀

立法院於十六日上午九時舉行第七十四次會議，審議憲法草案。主席宣告開會後，并稱憲法草案業經二讀修正通過。但在未開始三讀前，各委員如有臨時提議，可依照提案程序，交大會討論。旣而陳委員長蘅發言，主將第三條加以修正。經各委員激烈之爭議，認爲無須修改，乃維持原案。次有衞委員挺生等委員提議修正第九十八條但書下之人數案。衞委員謂：本憲草全部精神，在求政治之穩定，而依第九十八條但書下之所定，監察院委員十六人，可以造起第一〇九條之絕大政潮。而十六人乃僅全體監察委員四分之一，以絕對少數黨而推翻多數黨政府之精神，爲世界任何國憲法所不許，亦與本憲草全體之精神完全牴觸。故提出修正案如左：「原案第九十八條……但對於總統、副總統及行政、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，須由監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分一以上之審查決定，方得提出。」(說明)監察委員六十二人二分一爲三十一人，

其多數議決，最少爲十六人。修正案第九十八條……但（以下同）……全體監察委員四分三以上之審査，審査人三分二以上之決定，方得提出。（說明）監察六十二人，其四分三之三分二爲三十一人，適爲全體半數 $62\times\frac{3}{4}\times\frac{2}{3}=31$。呂委員等對於衞委員之修正案表示反對，認爲計算欠妥。幷爲維持監察權之獨立精神，與行使便利起見，主張維持原案。結果大多數委員無異議，仍維持原案。（註二）

史委員維煥謂：總理所著建國大綱第十七條曾明定「中央與省之權限採均權制度。」又第十八條亦明定「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」足見總理雖反對聯省自治，同時亦明認省爲中央與縣之間不可缺少一種行政區域。省政府之職責一方面須執行國家行政。一方面須監督地方自治。今憲法草案第一一八條既依據總理遺教，確定省爲國家行政區域，設省政府以執行中央法令及監督地方自治。又第一二二條第一項第一款亦明定省參議會有審議省預算之權。是省政府既自有其歲入歲出，則對於省收入之如何取得，當然應經省參議會一度之審議，遠較周密。中央立法機關，僅能議決各省之總預算，及確定全國普遍適用之中央與地方收

支畫分標準。至於詳細稅目稅率，則應因地方制宜，具有若干之伸縮性，使各省參議會得於中央法令許可之範圍內，決定各省人民對於省財政之負擔。否則省長對於財政事項大權獨操，得一面朦蔽中央，創設苛捐雜稅。一面蔑視民意，增加省庫負擔。省治必難入正軌。爲此提議將憲草第一一二條，增加一款「審議省稅及增加省庫負擔之事項。」但贊史案者屬少數。結果仍照原案，未加修正。（註二）

張委員國元提議，謂：世界各國國民皆須明悉本國文化，然後吸收他國文化。吾國立國數千年，古先哲人著書立說，均有精粹，呈爲模楷。所傳經史，即文化所寄。總理學說亦頻有徵引，自應擇尤講授，以植始基。因本此旨，擬於憲草教育章內，加入下列一條：「第△條，國民教育須採讀國家固有文化諸書。」張氏發言畢，程委員中行發言，認張委員提議甚善，但憲草修正案第一四三條，既確定我國教育宗旨在發揚民族精神，培養國民道德，國民須採讀國家固有文化諸書，可在教育政策上規定實行。憲法中毋須規定。幷請主席予以表決。因贊成者少數，遂未通過。（註三）

到了下午四時，舉行憲草三讀會議，主席宣布開會後，即由秘書陳海澄、唐世漼、前後逐條宣讀。

各委員相繼建議文字修正。至憲草條文原意，毫無更動。會中僅有文字增減修正之輕微辯論。直至六時半，大會得於平靜空氣中三讀完畢。當由程委員中行起議謂：「現在憲草已經本院三讀通過。本憲草經過一年有半之歲月，方得告成。在第一、第二次審查期內，本院不僅許外界盡量發表意見，亦不禁止本院委員甚至審查人發表批評。但是現在既經全院三讀通過，則本憲草已經是本院一致通過之憲草。在討論憲草時，任何委員都可盡量爭執。但一經通過，則是全體同意之法案。民主政治的原則，本來就是「多數之治」(Rule of majority)。我們希望將來實行憲政，便自我們立法院自身先發揮民治精神做起。本人希望從今以後，本院全體同人都應該是本草案的辯護人。大家有對本憲草辯護的義務。因爲這就是憲政的精神。否則連立法院同人先批評自己的憲草，大家會做文章。那就這一年半的工夫，可算白費了。」全場對程氏所言，全體鼓掌。

至是主席宣告憲草已經三讀完畢，應付表決。結果全體委員起立贊同，全場鼓掌，表示慶賀。

(註四) 是爲立法院第一次議訂之憲法草案。按此草案共分十二章，第一章爲「總綱」共七條。第二章爲「人民之權利義務」共十九條。第三章爲「國民大會」共九條。第四章爲「中央政府」

共七十二條。第五章爲「省」共七條。第六章爲「縣」共十條。第七章爲「市」共五條。第八章爲「國民經濟」共十三條。第九章爲「教育」共十三條。第十章爲「財政」共六條。第十一章爲「軍事」共十二條。第十二章共五條。全案都一百七十八條。

（註一）立法院第三屆第七十四次會議速記錄。

（註二）同上。

（註三）同上。

（註四）同上。

第五十四章　憲法草案的初次修正

二十三年十月十六日立法院第一次議訂之憲法草案，經呈報國府，轉送中央審核。二十三年十二月十四日中央第四屆五中全會將立法院所訂憲法草案提出討論。經決議「中華民國憲法草案，應遵奉總理之三民主義，以期建立民有、民治、民享之國家，同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。本草案應交常會依此原則，鄭重核議。」二十四年十月十七日中央第一九二次常會，始將草案遵照審查完竣。決定原則五點如下。「一為尊重革命之歷史基礎，應以三民主義建國大綱及訓政時期約法之精神，為憲法草案之所本。二、政府之組織，應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度。行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。三、中央政府及地方制度，在憲法草案內應於職權上為大體規定。其組織以法律定之。四、憲法草案中有必須規定之條文，而事實上有不能即時施行，或不能同時施行於

全國者，其實施程序，應以法律定之。五、憲法條款，不宜繁多，文字務求簡明。」立法院奉到是項原則後，當經指派法制委員會委員長吳經熊，外交委員會委員長傅秉常，財政委員會委員長馬寅初，經濟委員會委員長吳尙鷹，軍事委員會委員長何遂，祕書長梁寒操，及立法委員林彬等七人，遵照中央所頒修正原則，會同審查。由吳經熊、傅秉常二人召集，限於一星期審竣。該審查委員等遂先就草案原文，遵照中央原則，逐條審查，擬具修正案八章，一百四十九條，於十月二十四日立法院第四屆第三十四次會議，提出討論。

十月二十四日下午二時立法院開會，審議憲法草案，經二讀通過，並保留一條，仍交原審查各委審查，提念五晨三讀會討論。開會後，首由傅秉常氏報告審查經過。略謂：審查會曾開會二次，根據中央所定五項原則，逐項修正。第一章「總綱」，第二章「人民之權利義務」，第三章「國民大會」，均照原案無更動。第四章「中央政府」，第四十七條删去，第五十六條行政院政務委員人數之規定，將二十八改爲若干人。第七十一條總統對立法院維持原案之複議，將「應卽公布或執行」，改爲「得留交下屆國民大會複議。」第七十八及第八十七兩條，司法及考試兩院院長之人選，僅由總統任命。

原定得立法院同意之規定删去。各院之組織，概不規定，僅規定其職權。第五章「省」，第六章「縣」，第七章「市」合併稱爲「地方制度」一章，分爲省、縣、市三節。地方政制祇規定組織原則，餘由法律規定。第八章「國民經濟」第九章「教育」照舊。第十章「財政」删去。該章條文中有須規定者，酌量併入「國民經濟」章內。第十一章「軍事」亦删去。第十二章「附則」，另加「憲法實施程序，以法律定之」一條。都一四九條。傅氏報告畢，卽開始二讀，對删去第四十七條「軍人非解職後，不得當選爲總統、副總統」無異議通過。又「地方制度」章內「軍人非解職三年後，不得任爲省長」決照案删去。第五十五條政務委員二十人改爲若干人，亦通過。第七十九、第八十、第八十八、第八十九、第九十九、第一〇一、第一〇二、第一〇三、第一一一、第一一二、第一一九、第一二〇各條，均通過。删去原有省、縣、市三章，併爲「地方制度」章。原財政、軍事兩章删去。「財政」章內原有之第一五九第一六〇兩條保留，容納於「國民經濟」章內，亦無異議通過。「附則」章內另增一條，亦通過。當討論至修正後之第七條「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前，提交復議。立法院對於前項提交復議之案，經出席委員三分二以上之決議維持原案時，總統得留交下屆國民大會複決之」時，陳委員長衡

主張將「得」字改爲「應」字，經辯論後，仍付原審查各委審查，提三讀討論。又修正案第七十七及第八十九兩條，對司法、考試兩院長之任命，將應得立法院之同意刪去。經辯論後，亦通過。又原案第九十八及第一〇〇兩條，原規定監察院對中央及地方公務員行使彈劾權之程序，及對總統副總統、立法、司法、考試、監察各院長，立法監察委員提出彈劾之機關，修正案已將其刪去。經辯論後，仍恢復原條文。同時並將修正案之第九十三條刪去，最後對「附則」章內，新增「憲法實施程序，以法律定之」一案，爭辯最烈。表決後，仍照原案修正。（註一）

二十五日晨開第三十五次會，先由傅秉常氏報告審查二十四日院會保留條文經過結果。照主席提議，將該條文改爲「總統對於立法院之議決案，得於公布或執行前提交復議。立法院對前項提交復議之案，經出席委員三分二以上決議維持原案時，總統應卽公布或執行。但遇法律案、條約案，得提請下屆國民大會複決之。」保留條文修正通過畢，主席以全部憲草修正案，省略三讀付表決，各委一致無異議通過。（註二）是爲立法院第二次議訂之憲法草案。

按立法院前次通過之憲草，凡十二章、六節、一七八條。修正案審查報告改爲八章、九節、一四

九條。二十五日會三讀通過者，爲八章、九節、一五〇條。此次修正案與原草案不同之處，除已删除者不計外，最要者如次：(一)司法、考試兩院，原草案由總統提經立法院同意任命之。修正案以總統之任命司法、考試兩院院長，係以國家元首資格，代替人民行使一部政權。立法院行使治權機關，如任命司法、考試院長須經其同意，無異授立法院以行使政權之特權。此與總理權能區分制牴觸。以立法院與司法、考試兩院，在五權中均係平衡，司法、考試兩院長，如須經立法院同意，立法院似已處於超越地位。尤與總理所創五權憲法精神違背。故修正案已將司法、考試院長之任命，僅授權總統行之，而將經立法院同意句删去。(二)總統對立法院復議案件，如仍認爲政見不合時，原草案係規定仍應公布或執行。修正案爲避免將來總統與立法院間政見不一，發生爭執計，另加但書。即規定遇法律案、條約案，得提請下屆國民大會複決。(三)憲法中所規定事項，有另定實施程序必要者，原草案因類似施行法之條文未删，故無此規定。修正案已將原草案中各類似施行法條文删除。爲補救將來施行發生困難，特新增一條，規定得以法律定之。(註三)

(註一) 立法院第四屆第三十四次會議速記錄。

（註二）立法院第四屆第三十五次會議速記錄。

（註三）仝上。

第五十五章　憲法草案的重加修正

二十四年十月二十五日立法院議訂之第二次憲法草案呈送中央後，同年十一月間第四屆六中全會提出討論，經議決認爲立法院最近修正之憲法草案，大體均屬妥善，惟爲適應國家現實情勢，及便於實施起見，似尚應有充分期間，加以詳盡之研究與討論，但以距代表大會爲日無多，且代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，爲最後之決定。應將上列理由連同憲法草案，送請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案及召集國民大會日期先行決定，並對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會爲較長時間之精密討論後，提請國民大會議決頒布。同月二十一日提出五全大會，當經決議接受，並授權第五屆中央執委會決定宣布憲法草案及召集國民大會之日期。惟須於二十五年以內施行。關於憲法草案，並應據大會通過之重要憲草各提案修正之。第五屆中央執行委員會於十二月四日議決定於二十五年五月五日宣布憲法草案，十

一月十二日開國民大會，並設憲法草案審議委員會，以葉楚傖李文範等十九人爲審議委員，負責審議草案及經大會認爲應予採納之提案，於兩個月內擬定修正案，呈由常會發交立法院再爲條文之整理。

中央審議會審議憲法草案經廣徵各領袖（如蔣委員中正，孫委員科各同志）意見。就五全大會發交提案，分別歸納爲審議意見二十三點：一、第八章「附則」二字，應改爲「憲法之施行及修正」。二、「在憲法之施行及修正」一章內，對於原草案內不能即時實施之條文，應另定過渡條款。三、原草案第二十二條人民有依法律服兵役之義務，應於「服兵役」三字下，加「及工役」三字。四、國民代表任期，改爲六年。五、國民大會改爲每三年召集一次，由總統召集之。六、原第三十一條第二項改爲國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會，並應另加「總統得召集臨時國民大會」及「國民大會開會地點，必須在中央政府所在地」二項。七、選舉、罷免、創制、複決四權之行使，另以法律定之，在國民大會章另加一條。八、總統、副總統之任期，均定爲六年。九、五院各設副院長一人。十、各院院長副院長（除行政院外）及立法、監察兩院委員之任期，均定爲三年。立法、監

察兩院院長及委員，連選得連任。十一，原第三十八條「依法」二字應刪，並應將此條移置於原第三十六條之後。十二、原第四十四條應刪。十三、在原草案第四十三條後，增加兩條：（一）規定總統有發布緊急命令及爲緊急處分之權，（附擬條文）「國家遇有緊急情形，或國家經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，爲必要之處置。前項命令中，如有須經立法院之議決者，應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。」（二）總統得召集五院院長會議解決關於兩院以上事項及總統交議事項。十四、行政院政務委員仍照原草案，不規定名額。但應規定不管部之委員，不得過管部之半數。十五、原第五十九條，改爲「行政院設行政會議，由行政院院長、副院長及政務委員組織之，以行政院長爲主席。」原第六十條「總統交議之事項」，改爲「總統或行政院院長交議之事項」。十六、原第六十七條，關於立法委員之產生，應改爲全數選舉。在憲法之施行章內，規定過渡辦法，半數選舉，半數由立法院院長呈請總統任命。十七、關於監察委員之產生，應在憲法之施行章內規定一過渡辦法，半數選舉，半數由監察院長呈請總統任命。十八、原第一百零五條應修正如左：「凡事務有因地制宜之性質者，屬地方自治。地方自治事項，以法律定之。」

十九、在憲法之施行章內，應規定未完成自治之縣，其縣長由中央任命之。（市亦同）二十、原第一百四十六條第一項關於違憲問題，應規定祇能由監察院提出，並規定其提出時間之限制，（例如法律施行後六個月卽不能提出謂其爲違憲）及其詳以法律定之。二十一、原第一百五十條應刪，另定施行日期。二十二、在憲法之施行章內，應規定一條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之。」（以上各條交由立法院分別依照修正或整理文字。其原案內與該會所提意見，有連帶關係條文，幷屬修正。）二十三、下列各條，擬請交立法院再行審議整理。甲、原第二十四、第二十五條，乙、原第三十二條第六款，丙、原第一百三十九條至第一百四十四條，以上審議意見，係就大會交下提案及原草案詳細審議之結果，審議之結果提經二十五年四月二十三日中央常務委員會會議決議交立法院。同時議決原草案第七十六條「公務員懲戒」應刪去。

立法院奉命後，經指派委員長吳經熊、傅秉常、馬寅初、吳尙鷹，祕書長梁寒操，委員林彬、瞿曾澤等八人先行整理，提出五月一日立法院第四屆第五十九次會議討論。

立法院於五月一日上下午開會三讀中華民國憲法草案修正案。各委員對於授權總統急應

變更及五院長會議等問題，曾發生激辯。但結果仍獲順利通過。茲述會議之情形如次：

主席宣告開始討論事項後，即由八人委員會傅秉常氏起立報告審查經過。略謂「自去年十月間，本院將憲法草案修正案呈送中央後，即由中常會送請四屆六中全會轉向五全大會提出。在五全大會中對憲法草案方面之提案計有七件。其中以周佛海潘公展兩同志所提議者較爲重要。惟周、潘兩案精神與原草案內容極不一致。故當時審查，極感困難。最後大會決議，乃一面接受本院起草之憲法草案，一方面又將與憲法草案絕不相容之提案應於修正時，積極採用，嗣交五屆一中全會討論。結果議決定於本年五月五日宣布憲法草案，本年十一月十二日召開國民大會，幷設憲法草案審議委員會，派葉副院長等十九人爲委員。五屆一中全會後，該會根據本院草案與五全大會所交付關於憲法草案之重要提案，加以縝密研究。最後始由該會將各方意見歸納編爲審議報告書，提經中常會通過，發交本院審議。」傅氏報告畢，旋由主席令秘書唐世濰開始二讀。自弁言起至第一章總綱，第二章人民權利義務，第三章國民大會，均無異議照審查二讀修正案通過。至第四章中央政府第一節總統，新增第四十四條，條文「國家遇有緊急情形，或國家經濟上有重大變故，

須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，爲必要之處置。」第二項爲「前項命令之事項，須經立法院議決者，應於發布命令後三個月內提交立法院追認」時，呂志伊委員發言認爲本條文之「情形」兩字，似甚抽象，恐易爲人誤解。主改爲「事變」。鄭洪年、陳長蘅、兩委員均附呂議。衛委員挺生主將本條第一款改爲「國家遇有非常事變須爲急速處分時，總統有發布緊急命令及急速處分之權」。「非常事變」可包括一切政治上、社會上、經濟上之重大變亂，較原案文字似更經濟，意義亦更明瞭。樓委員桐孫主將本條文第二項「緊急情形」四字，改爲「重大事變」，當更爲簡單切實。楊委員公達謂：原條文立法意旨，係指三種場合。一爲國內發生暴動，一爲國際發生戰爭，一爲經濟發生變更，皆係就中國實際情形，規定適當處置辦法，似無修改必要。主維原案。主席乃先以呂案付表決，多數通過，結果遂將本條第一項中之「情形」改爲「事變」。黃委員右昌以本條所謂緊急處置，爲愼重計，無一不可不經過立法院之追認，故主將第二項「前項命令之事項，須經立法院議決」刪去，改爲「但應於發布命令後三個月內提交立法院追認」。周委員緯主將三個月縮短爲一個月。傅委員秉常謂本條追認案之提出時間，在中央審議時，曾有較長之研究。

命以憲法頒布後之立法院，亦如各國現時之議會，然每年有一休會時間，定爲三個月。即在顧慮將來立法院之休會。周委員緯謂：果有緊急事變發生，即令立法院在休會期內，亦可召開臨時會議。呂委員志伊謂本條立法精義，幷不在提請立法院追認之時間久暫問題，而在使總統發布緊急命令，務須遵守提請立法院追認之手續；幷附黃議，主席遂以黃案付表決。多數通過本條第二項遂照黃案二讀通過。刪改爲但書附列於第一項之內，嗣二讀至新增之第四十五條「總統得召集五院院長會議，議決左列事項：一、院與院間不能解之事，二、總統交議關係二院以上之事項」時，史尚寬、傅秉常、吳經熊、徐元誥、鍾天心、陳長蘅各委員等，均有意見發表。主席以本問題複雜，將各委員對本問題所發表意見，再交八人委員會整理具報。傅委員秉常報告八人委員會對本問題意見，主在本條另加一項，大意爲憲法與法律另有規定事項，不適用前項之規定，以資補充。郗委員朝俊主將本條第一款改爲「院與院間權限上不能解決之事項」。衞委員挺生主維持原案。謂：五院會議可調解五院間之爭端。此種制度爲世界各國所僅見，吾人應保留之。如編制國家概算案，能先提五院會議討論，可免許多糾紛。劉委員盥訓謂設五院會議，是否與五權分立之遺教違背，請八人委員答復。傅

秉常氏謂總統召開之五院會議之辦法，並非常設機關，僅爲解決兩院以上之爭端會議而已。呂委員志伊主張不設五院會議。陳委員茹玄主將本條採納中央原定條文，較爲妥善，主席以各委員對本問題意見紛歧，乃起立說明本條文之作用。略謂：憲法草案原無此規定。中央一般意見，以現在情況下之五院，因有中常會、中政會爲最高決定機關，故院與院間幷無不可解決之事。惟憲法頒布後之五院，雖有國民大會爲最高決定機關，但國民大會幷不終年開會。如在國民大會閉幕期內，五院間之爭執，究應如何調整，於是有人主張在國民大會閉幕期內，應設一國民大會縮小體之常務機關，以代行現在中常會、中政會之使命。此種辦法，在訓政時期則可，在憲政時期，以少數人民主持民意機關，成爲變相之中政會，豈非總統之上，又來一太上政府？故一致認爲不妥。更有謂如無此種機關，政權恐有中斷之虞。其實世界各國之議會，未有終年開會者。其政權亦未中斷。此種理論，似欠充足。最後中央終覺五院間之爭端爲不可免之事，總統既爲全國人民所推舉，當爲全國人民所崇拜，故由總統領袖設一五院會議，以解決兩院以上之事項，藉收疏通調解之效。在三權鼎立之美國，大總統亦常邀請最高法院及國會之主腦，與重要人物，解決彼此間之爭端。故此種辦法，在國際上

亦有先例。惟原則係用五院長會議解決關於兩院以上之爭端，草案條文規定五院長會議用議決爲解決爭端之方式。此種硬性的固定規定，確有修改必要。最好對五院長會議仿英國內閣總理邀請閣員會談之方式，不採會議形式。樓桐蓀、簡又文、衞挺生、李仲公、劉盥訓、程中行、陳顧遠等委員，均對本條文提出修正案。後由主席歸納各方提案，提一新修正案，卽「總統得召集五院院長會商關於兩院以上之事項，及總統諮詢事項。」結果一致無異議，遂照案二讀修正通過。嗣二讀至草案第五十八條時，周委員緯反對規定行政院院長副院長可以兼職。傅委員秉常謂：兼職各國均有此先例。主席亦謂兼職亦無不可。程委員中行謂規定兼職，在政治上之作用，收效甚大。史委員尙寬主僅規定副院長可以兼職。主席以周案付表決，贊成者少數，遂仍照原案通過。二讀至草案第六十七條時，陳委員長衡謂各省產生之立法委員人數，旣已增加，則蒙、藏亦應增加，以示中央關懷邊陲之至意。關委員素人亦以同樣理由請求將華僑代表增加。結果遂由六人加爲八人。二讀至第八十七條，至第九十七條，均照審查修正案通過。自第九十八條起至第一百二十九條，大致均無異議通過。僅於第一〇九條由周委員緯提議，將「之」字刪去。又第一二八條「老弱殘廢無力生活者，國家應

予以相當之救濟，」其中「相當」二字，亦經一致同意，改爲「適當」二字。第一百三十條第三項原爲「各級政府不得於國內徵收貨物通過稅。但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費，不在此限。」鄭洪年起立發言，主張將但書删去，因以前釐捐時代抽通過稅，久爲世人詬病，此項之但書如不删去，則裁釐前之舊病，又將有復活之機會，流弊甚大。陳委員長蘅則反對其說，並舉公路爲例，謂公路之修路費，如不對汽車徵收使用費，則必向人民徵稅。而國家建築公路，經營汽車業者徵收使用費，實較向人民徵稅爲公道。主席謂：此項所規定之使用費，並非貨物稅，實以删去爲宜。全體無異議。遂將但書删去。對第一三一條，鄭委員洪年根據總理遺教，主張增加「恢復固有道德」一語。但樓委員桐蓀則謂本條中已有「培養國民道德」一語，如照鄭議修改，不啻承認今日中國之人民，已完全喪失固有道德矣。堂堂憲法中作此規定，殊屬欠妥。孫院長諮詢衆意，均同意維持原案，未予修改。第一三四條、第一三八條，均有「其詳以法律定之」一語，經盛委員振爲提議删去，以求簡潔。第一三七條，其依法律獨立之教育基金，並予以保障」發生一度爭辯。陳委員長蘅根據最近召集之縣長會議中，各縣長均以各縣中種種基金名目繁多，致使縣預算無法編制之理由；首先

提議删去此點。劉委員振東亦發表理由，謂：教育經費應通盤妥爲籌畫。以前因政治不穩，各地辦教育者，均爲自身着想，籌措基金。此固由於辦教育者之熱心，但究非良好現象。不若通盤籌畫之得當。楊委員公達、盛委員振爲等，則反對其說，以爲依法律獨立之教育基金，應予保障。如認爲法律不對，則可予以修改也。付表決結果，主張删去者少數，仍維持原案。又本條第二項「貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。」張委員維翰提議貧瘠省區改爲邊遠省區。但梁委員寒操謂：邊遠省區未必貧瘠，而貧瘠省區又不限邊省。國庫補助，祇問其是否貧瘠而已。故此點仍維原案。又第一三八條「國家對於左列事項及人員，予以獎勵或補助，其詳以法律定之，」除「其詳以法律定之」一語，業經盛委員提議删去外，趙委員迺傳並提議將「人員」二字改爲「人民」。而將第四項中從事教育人員中之「人員」二字删去。經一致贊同。第一四〇條「法律與憲法牴觸者無效。前項情形，由監察院於該法律施行後六個月內提請司法院解釋。其詳以法律定之。」此條爭辯最爲激烈，張委員志韓首先提出本條與第七十九條「司法院有統一解釋法律命令之權」有無衝突之疑義。呂委員志伊主將第二項删去。因一則最易感覺法律與憲法牴觸者，爲行政機關，而非監察院，再則如有

牴觸，司法院可自行解釋，無待監察院提請，致縮減其權能。傅委員秉常則謂：此條係根據中央所定之原則而擬定者。呂委員志伊又謂：立法院本身卽不應制違憲之法律，而監察院職司彈劾，責任綦重，如再加以審核法律違憲與否之責，則不勝其繁。羅委員鼎起立發表更進一步之主張，將本條完全删去。因憲法爲一切法律之母，與憲法牴觸之法律當然無效。此乃天經地義，無須規定者。傅秉常、衞挺生等先後發言，主張維持原案。至此爭辯不休。主席乃發表其意見，謂：此條係根據中央原則而擬訂者。蓋違反憲法之法律，各國均常有其事。不於憲法中規定其無效，殊欠妥當。且法律之是否牴觸憲法，如無一定之機關，提請司法院解釋，則司法院對立法院所訂之每一法律，均可解釋，是則操縱立法而成爲最高之立法機關矣。主席並舉美國爲例。解釋任何人可提請解釋法律是否違憲之危險。故主張仍維持原案。一面維持立法院職權，一面亦防止司法院喪失解釋之權。全場對主席之意見，多表同意。惟對提請解釋之期限，又起爭執。衞委員挺生謂以中國之大，如提請解釋期間，祇限六個月，未免太促。主張改爲一年。徐委員元誥則恰與其相反，謂違憲之法律，多存在一日，人民則多受一日無謂之痛苦。豈可任其牽延六個月之久？故主張縮短爲三個月。吳委員尙鷹則主張不規定

期間，卒以史委員尙寬最後之提議，將「前項情形」四字予以修改，而結束辯論。第一四三條對過渡時期中，立法、監察兩院委員之產生，有半數規定由院長提請總統任命，惟立法委員有「擇專門學識經驗者」之限制，監察委員則並無此規定，主席發現此點不妥之處，引起全場注意。並主張將立法委員之限制删去，以資一致。衞委員挺生則以爲應加規定，蓋過渡期間之立法委員、監察委員所以有半數須由院長提請總統任命者，卽欲得有專門學識經驗者參加也。梁委員寒操亦然其說，主張對監察委員資格亦加限制。但樓委員桐蓀則謂：監察委員無所謂專門。傅委員秉常則謂：立法委員與監察委員之任務不同，不妨一則加以限制，一則不必規定。此後各委員仍有發言，最後楊委員公達主張將此點删去，因立法委員究由何等人材充任，立法院長自有權衡遴選適當之人，總統對院長所提人選，亦不至完全模糊；則提請與任命之權，留予院長、總統可也。何必一定作此限制乎？遂通過删去。此後各條均無修改。直至二讀完畢後，鍾委員天心對總統缺位時應如何補救，提起注意。蓋第五十一條及第五十三條對此均未規定也。總統缺位時，當然由副總統繼任。惟條文上確應加以明白之規定。呂委員志伊發表進一步之意見，謂萬一總統、副總統均缺位時，則應改選，此點亦

應加以規定。經各委先後發表意見後，茲以鍾委員所提者確應規定。呂委員所提者，則以第五十三條規定行政院長代行總統職權期間祇限六個月，故總統、副總統均缺位時，當然改選，無庸顧慮。遂決議第五十一條增加第一項爲「總統缺位時，由副總統繼其任。」至此二讀完畢。主席提議三讀時，祇將修正之各條三讀，其餘各條，省略三讀程序。全場一致同意。遂由秘書宣讀各條文，均無異議通過。此爲立法院最後修正之憲法草案。此草案較去年十月間所通過者，章數未動，仍爲八章，僅將附則章名改稱爲「憲法之施行與修改」。條文則新增七條。刪去九條。計縮減兩條。都一百四十八條。（註一）立法院當即將通過憲法草案呈送國府。國府特於五月五日以明令正式向國人宣布。原令云：「中華民國憲法草案，經立法院會議通過，特宣布之，此令。」（註二）

（註一）立法院第四屆第五十九次會議速記錄。

（註二）見國民政府公報二十五年五月五日。

第五十六章　中華民國憲法草案的特色

無論什麼事物，若是僅就牠的本身去觀察，那是看不出牠有什麼特殊之點來的。我們說這次的中華民國憲法草案有什麼什麼的特色，那是從比較的觀察去發見的。這就是說拿牠來和本國以前所頒布的各個根本法比較或是拿牠來和外國的憲法比較。若是牠和其他的憲法比較的時候，有牠自己特殊的地方，那麼這些與人不同的地方便是牠的特色。我們若是仔細研究這次的憲法草案，便可發見牠有許多的特色。牠的特色可就牠討議和起草的經過與牠的內容兩方面來研究。

從牠討議和起草的經過來說，牠的特色之一，就是所經時間之長久。美國的憲法會議於一七八七年五月二十五日正式集會於費城（Philadelphia）。在同年九月十七日，便完成牠的制憲工作。（註一）其所費時間，不到四個月。蘇俄的憲法，自一九一七年十一月第一次蘇維埃大會集會起，

至一九一八年七月第五次全俄蘇維埃會議通過憲法止所費時間，不過八個月。(註二)在德國，歐戰後的憲法會議從一九一九年二月六日集會集於魏馬(Weimar)起至同年八月十一日止便完成制憲工作。其所費時間，不過七個月。(註三)與國自一九一九年三月四日起開憲法會議，至一九二〇年十月一日施行憲法，其所費時間，不過十九個月。(註四)一九二〇年二月二十九日捷克國國民會議所通過的憲法，不過經過一年的討議。(註五)育鈎斯拉夫自一九二〇年十一月二十八日選舉憲法會議起至一九二一年六月二十八日施行憲法止其制憲所費時間，不過六個月。(註六)最近波蘭所頒布的憲法，從一九三三年十二月政府向國府提出憲法草案起至一九三五年四月最後通過止，其所經的時間，雖有十六個月，但是國會討論的時間並不多。(註七)現在看看我們這次的憲法草案，其討議與起草共費多少時間。立法院議訂憲草，可以分作六個階段。第一階段爲初步草案時期，先由大會決定原則，後由主稿人七人起一「初步草案」時爲自民國二十二年二月起，至二十二年十一月止。第二階段爲初稿起草時期。時爲自二十二年十一月起，至二十三年三月止。於二十三年三月一日布露第一次之正式憲法草案初稿。第三階段爲初稿審查修正時期時爲二

十三年三月起至二十三年七月止。先將收到之二百八十一件意見書逐一審查後將初稿逐條審查，修正完畢，是爲審查修正案。第四階段爲第一次草案完成時期。時爲自二十三年七月起，至二十三年十月止。修正案提出大會討論，經開會八次，最後三讀通過。是爲立法院第一次議訂之草案。全文分爲十二章凡一百七十八條。該草案當經呈報國府轉送中央審核。第五階段爲草案初次修正時期。時爲二十三年十二月起至二十四年十月止。二十三年十二月中央第四屆五中全會將立法院所訂憲法草案提出討論，經決議交常會核議。二十四年十月中央常會始將草案遵照審查完竣。決定原則五項，交立法院復議。二十四年十月立法院根據中央所訂五項原則修正，是爲立法院第二次議訂之草案，全文共一百五十條。第六階段爲草案重加修正時期。時爲二十四年十一月起，至二十五年五月一日止。前項草案經四屆六中全會於二十四年十一月提出五全大會。當經議決，授權五屆中央執委會據大會通過之重要，憲草各提案再加修正。並定二十五年五月五日爲公布憲法草案之期。中常會就五全大會發交提案分別歸納爲審議意見二十三點，交立法院討論。立法院據此對於草案再加修正。於二十五年五月一日大會三讀通過。全文共分八章，都一百四十八條。是

爲立法院最近及最後議訂之草案，（註八）這個草案，經國府於五月五日以明令公布。回憶立法院自經二十二年二月開始草憲工作，到今年五月一日，經過三年多的光陰。這個長久時期，乃是任何國的憲法會議對於制憲所費時間所趕不上的。從可知這次的憲法草案，是按照審愼的縝密的計畫而進行，絕不是率爾操觚的工作。第二點，這個憲法草案，不是閉門造車的東西。牠是與輿論融成一氣的東西。查列國的制憲，多半是將全責交付憲法會議，不令國人參加意見的。甚至有於議憲之時，將門緊密，不許走漏消息的。（例如美國在費城所召集的憲法會議）但是我們的議憲，則採公開的態度。於二十三年三月一日所議訂的第一次憲法草案初稿乃是布露於各報章，徵求國人的意見。到了二十三年七月所成的憲法草案初稿審查修正案，也是送各報披露，徵求國人之批評的。第三點，這個憲法草案絕非少數人的意思之結晶。因爲立法院在孫院長領導之下，各位委員都有供獻。對於院外復徵求批評。各方學者的意見，也都予以注意。凡可以採納的，無不儘量的採納。而且又經過中央的審核，所以絕不能說牠是少數人的產物。我們祇可說牠是全國一致的意思之結晶。

至於從這個憲草的內容而研究牠的特色，那絕不是在這個簡短的篇幅所能詳述的。現在祇

能舉其犖犖大者述之如下，以見梗概罷了。

一 編制

查列國的憲法，對於編制，並不一致。其中有些是很不合邏輯的。而我們的憲法草案則不然。牠共分爲八章。首章爲「總綱」，把國體、主體、國籍、領土等搆成國家的要素規定明白。其次則規定人民的權利義務。有了人民，有了「主權屬於國民全體」及關於人民權利之規定，纔能說到國民大會之產生。所以第三章爲「國民大會」。國民大會是產生政府的機關，而政府的最高級爲中央政府，所以第四章爲「中央政府」。中央政府之下，當然爲地方政府。所以第五章爲「地方制度」。從縱的方面去定地方各級政府的秩序，則省政府爲代表中央監督地方的機關，其下當然爲縣市，所以第五章之內，第一節爲「省」，第二節爲「縣」，第三節爲「市」。至於「經濟」與「教育」等章，因爲牠們的內容所涉及的，不祗是某級政府的職責，而且涉及各級政府的職責，所以要擺在各級政府之後。關於憲法之施行、修正及解釋，據一般憲法的通例，是擺在憲部之末部。所以憲法草案將牠們

擺在最後的一章之中。就全案的編制而言，覺得很合於邏輯。所以這是牠的特色之一。

二 以三民主義冠國體

我國讀全部憲法草案，便知道其最重要的一條，就是規定國體的第一條。這條明白規定：「中華民國為三民主義共和國。」從這一條，我們可以知道我們的憲法的精神。我們的憲法是三民主義的憲法。最近三四年來國內有少數的人，對於這一條頗多非難。其第一理由，是說列國的憲法（特別是歐戰以前的列國憲法）很少將主義冠於國體之上。我們如果將主義冠於國體，豈不是有違憲法的體例？誠然，歐戰前的列國憲法，是沒有將主義冠於國體之上的。但到歐戰之後便不同了。蘇俄憲法第二部第一條規定：「蘇聯係社會主義蘇維埃共和聯邦。」這是以主義冠於國體之嚆矢。其後西班牙於一九三一年所頒布的共和憲法，其第一條之規定為「西班牙為勞動階級民主共和國，依自由正義之制度組織之。」這不曾將勞動主義冠於國之上。我們要問為什麼歐戰前的憲法不加入主義，而戰後的憲法始加入主義？因為憲法這個東西，是社會制度的一個縮影。歐戰前

各國的社會制度多半是建築於資本主義或統制階級的利益之上，因此歐戰前的憲法之目的不過是一方面在於維持少數統治者的利益，一方面在於擁護資本主義。簡言之，其目的在於擁護壓迫階級，而摧殘被壓迫階級。這是大大不利於民衆的。若是將不利於民衆的主義擺在憲法裏。豈不是自己揭櫫革命的對象，而招惹反抗，催促自身的滅亡？統治階級雖至愚亦必不出此。何況他們多半是有「明哲保身」的本領。牠們有牠們的技倆。他們或是將保障民權的規定列入憲法，藉以和緩革命，或是將保護勞動階級的規定，列入憲法，使勞資得以調協，資本階級的利益得以長此維持。其所謂保障民權，適所以維持統治者的利益而已。其所謂保護勞動階級，適所以維持資本家的利益而已。他們那敢將眞正爲全國民衆謀利益的主義擺在憲法？他們又那敢將維持自身利益的，反民衆的主義，大書特書的擺在憲法？他們祇得鬼鬼祟祟的去規定憲法，藉以敷衍民衆，欺騙民衆而已。歐戰前的列國憲法所以不將主義列入之理由在此。歐戰以後，民衆擡頭，民衆明白治國的主義，建國的主張。蘇俄憲法以共產主義冠國體，乃是出於勞動階級的要求。而我們憲草以三民主義冠國體，則是出於大多數民衆的要求。憲草第一條以主義冠國體，在中國是創例，而且是草案全部最關

緊要的一條實在不啻畫龍點睛。非難這條的人另一個理由，是說：三民主義是國民黨的三民主義，規定中華民國爲三民主義共和國，豈不是要使中華民國成爲國民黨的國家嗎？中華民國的憲法，若根據三民主義來制定，豈不是成爲國民黨的憲法嗎？關於這種反對議論，孫哲生院長已經解答得很好，茲引之於下。

「這種見解(卽指反對以三民主義冠國體的見解)完全是不明瞭憲法的精神。我們講憲法，中國本來至今還沒有永久的憲法。所以沒有例可援。但是，我們研究憲法，對於中國以外的憲法成例，尤其是新近成立的憲法，不能不作重要借鑑的資料。我們覺得凡是有憲法的國家，沒有一國不根據他們的政治背景和革命歷史來制定的。凡是一個國家，在沒有經過革命犧牲以前，是沒有憲法的。歐洲立憲國家最著名的，是英國的憲政。英國雖無整個成文的憲法，但其立憲精神是很密，是根據於幾百年來的政治背景、與其歷史過程，纔成爲現在英國的憲法。其他各國成文憲法，其歷史比較悠長的，要算美國，至今差不多有一百五十年。美國憲法也是在革命成功後纔創出來的。英、美兩國憲法，都是從革命歷史所演繹而成，固是一個老例。若更找尋新近的成例，則有蘇俄革命所頒

布的共產主義憲法。是由俄國共產黨完全根據布爾希維的革命的主張來制定。可以說是完全共產主義的憲法。其次德國，自歐戰之後，改建共和國。社會民主黨所定的魏馬憲法，要算是很新的。但自新近國社掌權以來，已經失效了。再次，最近西班牙也有一部新憲法，是推翻君主改建民主之後成立的。以上許多憲法的制定，都有牠們革命的歷史，和政治的背景。所以我們知道一國的憲法的成立，並不是主觀的理想的，完全是根據客觀的歷史環境，根據革命經驗，革命主義及革命主張來制定的。現在我們試問中國的革命歷史，從什麼人創造的呢？當然這是舉世週知的，是我們總理發起創導的。再問中國革命運動，革命力量，以及革命事業，怎樣告成功的呢？那不用細說，就是總理集合國內各革命同志組織革命黨來領導奮鬪然後得來的。而總理此種革命運動的立足點，與本黨所抱的主義主張是什麼？根據遺敎的昭示，就是三民主義。所以總理在講演三民主義時，第一句就說，三民主義是救國主義。就這一點歷史看來，我們的憲法，當然是三民主義的憲法。我們的中華民國當然也是建立在三民主義之下的。我們可以說，假使當年沒有總理倡導革命，推翻滿淸，一定不會有中華民國的建立。所以中華民國的產生，是由於奉行三民主義的革命努力奮鬪的結果而來

的。那末這個中華民國，當然是以三民主義建國的。離了三民主義，是不能造成中華民國的。沒有中華民國，更從何談到憲法呢？這一點，我們應當看淸楚的。

再說憲法根據於三民主義，是否便是國民黨的憲法呢？對這一層，我們或者可以不問三民主義是否是總理發明的。三民主義是否是國民黨所主張的。現在要問，三民主義是否可以救國建國？總理說，三民主義，是要造成民有、民治、民享的國家。……總理雖則把這個主義交給我們黨來奉行實施，但是完全站在全民族的立場上的，不是站在一個黨上面的。這樣看來，當然沒有叫國民黨將來包辦國家政治的可能。那末現在黨外的一種反對三民主義的中華民國與反對三民主義憲法的議論，實在是錯誤的。應當趕快覺悟是祇有三民主義，纔可救國建國」。（註九）

此外我們還要知道：以三民主義冠國體，乃是適合我們民族的特性，並且符合我國先賢的思想。我們民族的特性，乃是中庸的特性，王道的特性。孔子曰：「過猶不及，」這就是昭示中庸之道。我們的民族，數千年來都是按着這種中庸之道而求生存。時至今日，猶奉行不替。蘇俄的共產主義，及意、德的法西主義，皆屬過激的主義。而英、美的資本主義，則屬落後的主義。所以皆非我們所應取法。

我們要另求一個中庸之道，以適合我們民族的需要。而三民主義，則適爲中庸之道。再者，共產主義和法西主義，皆是主張霸道的主義。因爲牠們主張以暴力奪取政權，以暴力治人。「以力服人者，非心服也。」「以德服人者，中心悅而誠服也。」所謂以力服人，卽霸道是也。所謂以德服人，卽王道是也。所以我們的先哲是主張王道。這個王道的主張，更可以拿一個具體的例子來證明。這就是所謂：「大道之行也，天下爲公。選賢任能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養。男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，不必藏諸己。力惡其不出於身也，不必爲己。是故謀閉而不與，盜竊亂賊而不作。故外戶而不閉。是謂大同。」（註一〇）三民主義也是脫胎於這些「天下爲公」和「大同」等思想而來的。因爲三民主義最後的鵠的，也是在於「大同」。所以我們說，以三民主義冠國體，乃適合我們民族的特性，並且發揚我們的國光。

三　人民權利之保障

人民的權利，其種類至爲繁多。在憲法中所規定的，不過祇是就其主要者而爲例示之記載。

（如憲草第八條至第二十三條）並非擇其所應有的，而爲完全的列舉。卽在憲法規定之外，而人民尙有他種相當的權利，憲法也應當加以保障（例如結婚的自由）所以憲草第二十四條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序，公共利益者，均受憲法之保障，非依法律，不得限制。」保障人民權利之規定本憲草是採兩種方式。其一，爲對行政權及司法權而限制其不得侵害者。例如第九條至第二十四條所謂「非依法律，不得限制云云」是也。這就是說，祗有立法機關可以制定法律限制人民的自由權利，而行政機關則不得恣意加以限制。第二，爲對立法權而限其不得侵害者。例如第五條規定：「凡限制人民自由或權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者爲限，」是也。從這條看來，可知立法機關如果想制定法律去限制人民的權利，則必須根據於「保障國家完全」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」、「增進公共利益」四個條例。牠不能隨意制定法律去限制。査列國的憲法，對於人民權利之規定很多，祇對行政權及司法權而限制其不得侵害的。但對立法權，則不加限制者。我們這次的憲草，則併行政、司法、立法三者而俱限制之。所以可說是很完密。

關於人民自由權利之限制，從制憲之技術言之，則有法律限制與憲法限制之分。所謂法律限制，即憲法雖承認人民有何種之自由，但全非委任法律以干涉之權，雖行政之干涉，不爲憲法所許，立法的干涉則許之。所以這種限制方法，對於人民權利之保障，仍覺薄弱。且如採法律限制主義，則必待此類法律頒布之後，人民始能享受所定自由。祇有憲法，還是不行。但若採取憲法的限制，則憲法一旦實行，人民隨即有其自由。所以憲法限制的方法，對於人民自由權，比較以法律限制爲鞏固。爲保障人權起見，自以憲法限制爲佳。（註一一）既然如此，我們這次的憲法草案何以不採憲法限制，而採法律限制呢？這是要說明的。從前歐、美的憲政運動，是人民各個人爭自由的運動。我們現在的憲政運動，乃是集中國力去救國的運動。從前歐、美的人，他們爭自由，是以個人爲出發點。我們現在的爭自由，是以團體爲出發點。我們所爭的自由，是國家的民族的自由。中國現在的情形，和歐、美人民爭自由的時候，大不相同。當時歐、美的人民，喘息於封建制度或專制主義之下，和我們現在的情形不同。那時歐、美人民的大問題，是怎樣救自己。我們今天的大問題，是怎樣救國家，救民族。我們的國家，我們的民族，早就陷於被壓迫，被蹂躪的情況之下。眼前的情形，較前更壞。我們要救國家、救

民族，則不得不要求個人極力犧牲他所有的自由，以求團體的自由。因爲這個原故，我們的憲法草案不得不採法律限制主義，於規定權利各條，加上「非依法律不得限制」的條件。

四　創作的國民大會

我們從憲法草案第三章「國民大會」看來，便知道我們的憲草的一個特色，爲政權與治權之畫分。這是我們總理所特創的學說。總理以爲欲謀人民之幸福，不可沒有一個萬能的政府。但若已經有了萬能的政府，而人民的力量不足以管理牠，使政府流於專橫，那豈不是一樁很危險的事體？所以總理以爲政權當與治權畫分。治權宜付之於政府，而政權則操之於人民。所謂治權，即立法、行政、司法、考試、監察五權。所謂政權，即複決、創制、選舉、罷免四權。人民既有選舉權、罷免權，則政府人員之去留，其權在於人民。若政府人員如被選後不能稱職，則人民將行使其罷免權以革除之。人民於選舉權、罷免權之外，更有創制、複決二種民權，則不但政府人員之去留，權在於人民，即政府人員之動止，其權亦在於人民。就止的方面說，人民有複決權，可以防止政府之制定不良的法律。就動的

方面說，人民有創制權，可以使政府不能不制定良善的法律。所以複決權可比作甲胄，人民可利用牠去抗拒違背民意的法律。創制權可比作槍劍，人民可利用牠去另闢途徑，拿自己的意思去制成法律。所以人民若是有了選舉、罷免、複決、創制四種權力，則對於政府之去留動止，譬如六轡在手，所向莫不指揮如意。雖有萬能的政府，亦不怕不能管理了。所以總理說：「這四個民權，就是四個放水制，或是四個接電鈕。我們有了放水制，便可直接管理自來水。有了接電鈕，便可直接管理電燈。有了四個民權，便可直接管理國家的政治。」（註一三）據此人民不必有管理國家政治之實權。這是分開「權」與「能」的結果。也就是我們總理高出於盧梭（Rousseau）和羅模（Lolme）的地方。盧梭主張直接政府制，授人民以治權，而強其所不能。羅模則主張代表政府制，因人民之無能，而竟奪其所應享之權利。所以兩人均不能獲得一個正當的解決，因爲正當的解決，在於「政權」與「治權」之畫分。

建國大綱第二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權。對於中央法律，有創制權，有複決權。」這是憲草國民大會的根據。就國民大會的職權來說，列國的政制，都沒有這樣的組織。牠的第一種性質，就是作國家政權

行使的最高機關。這種國民大會的制度，叫做（Plebiscite）使人民舉行投票自行表決。但是我們的國民大會和牠又不同。因是我們雖採這種方式，但是不直接行使。在我們，這種權是間接的。即由國民選舉代表，由代表去選舉總統。各院院長、委員的產生，差不多都是由國民大會選舉。此外牠還有創制、複決、罷免等權。我們的國民大會所以採取間接的制度，則完全因爲我們有特殊的情形。因爲我國幅員廣大，人口衆多，而且教育未普及，不能由人民直接行使四權，祇得委託國民大會行使。我們的國民大會，還有第二種性質。這就是憲法會議（Constituent assembly）的性質。但是我們的國民大會，又和外國的憲法會議不同。因爲外國的憲法會議，並不是定期常開會的，乃是開一次會就了事的。不像我們所定的國民大會，每三年就召開一次的（憲草第三十一條）。而且國民代表還有一定的任期（憲草第三十條）所以我們的國民大會，可以說完全是一種創作的新制度。

（註一三）

五權制度是我們總理所發明的。世界無論任何國政治，其原始總是一權制。而且多是以神權爲唯一的權力。所以在原始時代，談不到什麼分權的問題。一直到了法國的孟德斯鳩（Montesquieu）因爲觀察英國的政治制度，著了一部法意（Esprit des Lois）纔開始主張三權分立的學說。孟氏所主張的三種權，是（一）立法權，（二）司法權，（三）行政權。他說：「自由政治，祇能在溫和政府見之。溫和的政府之實現，在於執行者不越權。然有權者必越權。證之實驗，曾無稍爽。所以要防止此弊，不能不以權止權。」（註一四）這是說要防止任權力的專制，不能不用其他勢均力敵的權力去制止牠。這就是孟氏所主張三權分立的精義。自從孟德斯鳩倡三權鼎立之後，近世的政治學家多附和孟氏之說，他們差不多認三權分立爲保障民權的不二法門。所以美國十三州獨立的時候，一般政治家對於三權鼎立的學說，都是一致贊成的。美國的憲法、是成文憲法的鼻祖。在這個憲法當中，明定立法、司法、行政三權的獨立，彼此不得互相侵越。他們的用意，是要使三權互相抵制成爲平衡狀態，以防止任何政府機關的專制傾向。就是美國政治學者所常稱道的抵衡說（Check and Balance）。美國實行三權鼎立的制度以後，法國革命成功，又首先倣效美國，以三權分立爲圭臬。後

來各立憲國家，紛紛模倣。現在世界各國既然都是以三權爲分治的準則，爲什麽總理卻又主張五權憲法呢？五權憲法的特點，就是在立法、司法、行政三者之外，加上考試、監察兩權。所以三權與五權的區別，只是在考試、監察兩者是否獨立罷了。立法、行政、司法三者分立，我們可說是各國的通例。也可以說是司空見慣的制度。因爲是司空見慣的制度，所以各國行使三權分立的制度，便以爲是天經地義的。總理所以主張於立法、司法、行政三權之外，更加上考試、監察兩權，並不是故立奇異，乃是因爲研究各國憲法，覺得三權分立，並未完備，而且不適用於現在。總理說：「兄弟研究美國憲法之後，便想要補救他的缺點。……兄弟想起從前美國哥倫比亞大學有一位教授叫做喜斯羅，他著了一本書叫做「自由」。他說憲法的三權，是不夠用的，要主張四權。……就是把國會中的彈劾權拿出來，獨立，用彈劾權同立法權、司法權、行政權，作爲四權分立。」（註一五）總理又說：「他的這個用意雖然不能說是十分完善，但是他能夠著這本書，發表他的意見，便可見美國裏頭，已經有人先覺悟了。」（註一六）美國憲法既然不完備，那麽我們要從頭建設中國的政治制度，絕對不可再以美國憲法爲藍本了。三權分立論何以有缺點呢？因爲現在各國的立法機關兼操監察權（卽國會可操之彈劾

權，）行政權兼掌考試權。考試、監察兩層作用，不能得到美滿的效果。立法機關本是專爲制定法律而設的。如付與彈劾（監察）權，那末因爲黨派的關係，議會議員常分爲政府黨，與反對黨的兩個壁壘。反對黨對於執政者，終不免吹毛求疵，攻擊政府，以便使執政者失卻人民的同情。同時政府黨的議員又想盡力擁護政府竭力左袒執政者之措施。所以如果政府黨佔多數，則執政者可以毫無忌憚，任意作爲。如反對黨在議會佔多數，則政府便感覺不穩固了。況且立法機關是應代表民意去立法的，如果加以監察或彈劾的權限，議員便天天捲入政爭的漩渦，至於立法本身上的職務，反而容易拋到九霄雲外了。近世歐、美各國對於文官，有所謂文官考試（Civil service）的制度。但是這種文官考試，也不過由行政機關去辦理。那辦理考試的當局，仍然不能免受行政官的影響，因此不能選拔眞正的人才。這種毛病，總理看得很清楚，所以主張一切官吏，都非考試不可。總理說：「在君主時代，可以不用考試。共和時代考試，是萬不可少的。故兄弟想於四種之外，加多一個考試權。」（註一七）所以總理以爲監察權應由立法機關畫出，而考試權則應由行政機關畫出，各使爲平列獨立的治權。考試、監察兩權，應該與立法、司法、行政平列，究竟有什麼根據呢？總理說：「如滿清之御史，及

唐朝之諫議大夫，都是極好之監察制度。舉行此種制度之大權，卽監察權，卽彈劾權。外國亦有此種制度，不過置之於立法機關之中，不能獨成一治權而已」(註一八)可知總理所說的監察權，實在是淵源於中國古代的諫議大夫及御史制度，和外國立法機關的彈劾權。但是並非倣效他的形式，而是採用牠的精神。並且從前的臺諫制度，雖然有幾分獨立的精神，然而畢竟不能說是可以脫離君主的威力的支配。既然不能不受君主的支配，所以監察權的行使，便不能充分表現。現在把監察權提高，與立法、司法、行政、考試等權立於同等地位，當然可以不受其他政府機關的支配，而去放膽糾察政府官吏的過失了。至於考試一項，那更是中國最先的發明，自從漢朝的時候，漢文帝詔賢良對策，第其所對，以次授職，其後歷朝均用考試取士。明朝分鄉試、會試、殿試三種。到了前清，另設提督學政，專司各省考試。考試權漸漸獨立起來。總理說：「考試制度，原來是中國一個很好的制度，也是一件很嚴重的事。」但是考試制度，如果不能成為完全獨立的一權，則考試仍難免不發生弊病。所以要充分得到考試的功效，必定要先將考試權，成為與行政、立法、司法、監察等權，立於平行的地位而後可。現在這次憲法草案在第四章「中央政府」之內，分設行政、立法、司法、考試、監察五院，各掌行政、

立法、司法、考試、監察的最高權，(註一九)使其彼此平行，不相侵越。這不但是中國政治史上的空前創舉，就是從世界政治史上來論也是破天荒第一遭的制度了。

六　元首的特殊作用

我們研究列國的憲法，便知牠們的元首，普通是兩種。一種就是總統制裏的實權元首，（Real head）。例如美國的大總統。一種就是內閣制裏的虛權元首(Titular head)。例如法國的元首。按諸總統制，行政機關的職權，是集中於行政元首。在這種制度之下，國務員之進退，係以元首之信任與不信任爲轉移。我們的憲草第五十六條、第五十九條，雖然規定行政院院長由總統任免，對總統負責，但是第七十七條，和第八十四條，則規定司法院院長和考試院院長雖由總統任命，但對國民大會負責。而且第六十三條、第六十六條、第八十七條、第八十九條，規定立法院院長和監察院院長由選舉而產生，並對國民大會負責。從這幾條看來，我們憲草裏的大總統，絕非總統制裏的大總統。在責任內閣制之下，元首是不負責任的。但是我們的憲草第四十六條明白規定：「總統對國民大

會負其責任。」第三十二條規定國民大會有罷免總統之權。從此看來，可知憲草裏的大總統，絕非責任內閣制裏的元首。憲草裏的總統，自有他的特殊地位和特殊作用。因為他除了一般元首所具之職權而外，他還有兩種特權。其一就是調整五院的作用。憲草第四十五條規定：「總統得召集五院院長會商關於二院以上事項及總統諮詢事項。」在訓政的時候，政府之上，還有中央政治委員會，以為最高的指導聯絡，以作調整之機關。如有兩院以上的事情發生，可由政治委員會來負一種調整的任務。將來施行憲政以後，這種制度不存在，假如總統沒有這種調整的職權，則在政制的聯繫上，不見得十分完善。總統是國家的元首，是政府的最高領袖，所以可以授權與他規定聯繫辦法，以為調整及解決院與院間的問題。(註二〇)第二種作用，就是須發緊急命令，以維國家的作用。憲草第四十四條明定：「國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統得經行政會議之議決，發布緊急命令，為必要之處置。但應於發布命令後三個月內提交立法院追認。」這種緊急命令（Notverordnungen）權，原屬君主政體的一種遺產。在從前德、奧等君主國家，君主是保留這種緊急權（Notrecht）的。德國許多公法學家且認元首之頒布緊急命令權，乃是國家的

一種自衞權。(註二一)日本憲法亦採行此種緊急權。其第八條規定:「天皇爲保持公共之安全或避免公共之災厄，因緊急之需要，在帝國會議閉會期間，得發布代法律之勅令。此項勅令，應提出於下次帝國會議。若會議不承認時，政府應公布該勅令此後失其效力。」但是在民主國家裏，規定元首得頒發此種命令權的，也不乏其例。例如德國憲法第四十八條規定:「凡遇國家之公共安全及秩序發生重大危難時，總統得逕行採取必要之處置，以恢復公共安全與秩序。於必要時得使用武力，以速達此目的。總統得將憲法第一一四、一一五、一一七、一一八、一二三、一二四及一五三諸條所規定之人民基本權利之全部或一部停止之。本條第一、二兩項規定之處置，應由總統先通知聯邦議會。如聯邦議會要求廢止時，此項處置卽應停止。」與國一九三四年五月一日憲法特設「行政緊急權」一章。其第一百四十七條規定:「(一)爲維持公共之安寧秩序及保持人民之重要經濟利益，或聯邦之國家財政利益，尤其確保聯邦之預算，有立卽發布依照憲法，須有聯邦國會決議之必要處置者，因事關緊急，不能立得國會議決時，則聯邦政府得自行負責用暫時變更法律之命令，而採取此項之處置。(聯邦政府緊急權)此項命令上，得將聯邦事務之執行，其權原屬他機關

者，委託特別聯邦機關執行之。」這種緊急命令權，雖有列國憲法先例，但是我們憲草之規定緊急權，絕非出於模倣。這完全是應付我國的需要。因爲我們正在國難期間，時時刻刻會有緊急的事故發生。假設國家在緊急的時候，萬一發生事故，我們的憲法如果沒有規定，便難以應付。如果總統有了緊急命令權，他便可立卽發布命令，以應時勢的需要，以濟法律之所窮。我們從憲草所賦予總統的調整作用及頒發緊急命令之權，便可以知道憲草上的元首之特殊作用了。

七　均權制度

上節所說的五權制度乃是從政府權力之縱的分配而立論的。若是從政府權力之橫的分配而論，則列國的政制，大抵分爲統一制（或集權制）和聯邦制兩種。聯邦制和統一的根本區別，一方面是根據政府權力之分配或集中去決定。一方面是根據中央與地方彼此的關係而決定。如果憲法將政府的全權單獨付與中央政府，而地方政府的權力及其生存，完全是由中央頒賜的，那末這種制度，便是中央集權制（卽統一制。）反之，如果政府權力的全體，是由憲法或國家根本法分

配於中央與地方，那麼這種制度便是聯邦制（即地方分權制）。集權制的特色，在於憲法對於中央政府與附屬的地方政府，並不規定分權。在集權制的國家裏祇有一個意志，政府權力，祇有一個共同的來源。地方區域之設立或改變，不是由憲法去設立或改變，乃是由中央政府去設立或改變。地方無論有什麼權力或自治權利，都是中央政府委託（Delegate）給牠們的。牠們的權力，得為中央政府任意伸縮增減。牠們所有的權力，不過是委託的權力（Delegated power），無所謂原來的（Original），內在的（Inherent）權力。地方政府不過是中央政府所設立的中央機關之一部分。牠們是用作中央政府對於地方行政的代理機關（Agents）。地方政府要受中央的制御。無論地方政府所具之自治權或行政能力是怎樣，這些權力都是中央賜給牠們的。不是因為有憲法的保障而存在的。舉例來說，英國的府市雖然具有許多的地方自治權，但是這些權利是從國會法令（Parliament Acts）得來的。這些權力，國會可以隨時任意伸縮。法國更是如此。牠的地方機關大部分是中央政府的代理機關。但在聯邦制的國家裏，地方政府不是中央政府所設立的東西。在多數的聯邦國裏，中央政府乃是地方所設立的。地方不是中央機關的部分。地方的自治權，不

是由中央政府決定，乃是由聯邦憲法決定。因此地方政府的生存，不是由中央政府所頒賜。牠們的權力，不爲中央政府所限制。在聯邦制裏，中央政府與地方制度，都是在一個公共主權之下而共存的。中央與地方機關，在各自的一定範圍之內，是各居最高的地位。（註二三）這兩種制度，中央集權制與地方分權制，自總理看來，均不適於我們中國。他說：「夫所謂中央集權或地方分權，甚或聯省自治，不過內重外輕內輕外重之常談而已。權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也。權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也。教育、衞生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央。然警備隊之設施，豈中央所能代勞？是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重礦產或林業。是固宜予地方以措置之自由。然學制及義務教育年限，中央不能不爲畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。彼漫然主張中央集權或地方分權，甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？議者曰，國小民寡，或可用中央集權。地

大民衆，則非用地方分權或聯省自治不可。曾不知土地之大小，不當但以幅員爲差別，尤當以交通爲差別，果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也。果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若猶守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治。若利用科學以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉？議者又曰，中央集權，易流於專制，地方分權或聯省自治，始適於共和。此又不可不辨。夫專制云者，與立憲爲對待之名詞。苟其立憲，雖中央集權何害？例如法國固行中央集權者，其爲民主立憲國自若也。北美之合衆，議者樂引爲聯省自治之口實，以爲中國非如是，不得爲共和。而不知其所引之例，實際適得其反。美之初元，固行地方分權制，然南北分馳，政令不一，深貽國民以痛苦。及南北戰爭起，雖以解放黑奴爲號召，而實行統一。乃其結果也，經此戰爭，美國各州始有凝爲一體之象。洎乎參加歐戰，則中央政府權力愈以鞏固，且愈以擴充。舉人民之糧食衣服，亦置於中央政府管理之下。其集權之傾向爲何如？如議者言，則美國中央政府集中權力之時，亦將爲共和之不利歟？凡此諸說「皆與權力分配本題無關重要之研究。權力之分配，不當挾一中央或地方之成見。而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央。事之應因地制宜者，以

其權屬於地方。易地域的分類，而爲科學的分類，斯爲得之。」（註二三）總理根據這種理論，主張中國宜採均權主義。卽凡事務有全國之性質者，畫歸中央。有因地制宜之性質者，畫歸地方。不偏於中央集權制，或地方分權制。憲草第一〇四條規定：「凡事務有因地制宜之性質者，畫爲地方自治事項。」我們現在從這一條看來，便可知道我們的憲草，是於中央集權制與地方分權制之外，另闢蹊徑，而採均權制度了。

八　民生主義的經濟制度

憲草「國民經濟」章的第一條（卽第一一六條）便開宗明義的標明「中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎。」我們的憲法所以採取民生主義的經濟制度，是因民生主義在理論上，比流行於歐、美的資本主義和共產主義好得多。我們先比較民生主義和資本主義之不同。總理說：「民生主義和資本主義根本不同的地方，就是資本主義是以賺錢爲目的。民生主義是以養民爲目的。」（註二四）換言之，在資本主義的社會，國家或社會對於各個人的生活，不負責保證。由個人

根據生存競爭，優勝劣敗的原則去求生存。但在民生主義的社會國家或社會對於各個人有保證生活的義務。各個人對於國家或社會有要求生存的權利。歐戰前的列國憲法爲資本主義所支配。所以國家對於民生，完全採取一種放任政策（Laissez Faire）。到了歐戰後的制憲者，方稍微知道這種政策之錯誤，認識國家一種重要的權能，在於保障人民的生活。（註二五）例如德國憲法有一條，說：「經濟生活的組織，必須適合正義的原理。其結果應令全體人民的適宜生活都得保障」。（註二六）埃斯通尼（Estonia）的憲法，也含有一條。說：「經濟的組織，必須與正義的原則相合。其目的在於謀適於人類的生活狀況。」（註二七）然而從我們看來，這些規定，還不見得十分徹底。因爲牠們充其量不過保障各人所宜的，或適於人類的生活罷了。而我們的憲法所保障的，則爲一般人既均且足的生活。所以憲草第一一六條最後一句是說：「以謀國民生計之均足。」這纔是「養生」的鵠的。資本主義的分配和民生主義的分配，在性質上，各有不同的特質。在資本主義的社會，分配的性質在報酬勞動或財產的貢獻。所以一個人要是「勞動者」，「資本家」或「企業家」，纔有要求分配的權利。如果單純拿着「人」的資格，就沒有這種權利，就不能享受分配。所以沒有財產，

以及能勞動而無機會勞動的人，固然沒有權利要求分配；就是不能勞動的人，例如殘廢者，老年，除掉受社會的慈善的待遇外，法律上沒有權利要求生存。因之，沒有權利要求分配。在民生主義的社會分配的性質，不在報酬各個人財產或勞動的貢獻，而在維持各個人的生存，滿足各個人的慾望。所以一個人並不是因為自己是一個「勞動者」或「財產家」纔有要求分配的權利，乃是因為自己是一個「人」，所以有這種權利。因此，不能勞動的人，如老弱殘廢孕婦產婦等，在法律上都有要求分配的權利。所以憲草第一百二十七條規定：「人民因服兵役工役或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。」第一百二十八條規定：「老弱殘廢無力生活者，國家應予以適當之救濟。」

我們再比較民生主義和共產主義的不同。民生主義和共產主義理想雖相似，但是辦法不一樣。共產主義的辦法，是階級鬬爭，和無產階級專政。馬克斯以為人類的歷史，乃是階級鬬爭的歷史。自由民和奴隸，貴族和平民，地主和農民，工主和工匠，做一句話說，壓迫者和被壓迫者，從古到今，都繼續着明爭暗鬬。爭鬬的結果，不是被壓迫的新興階級得到勝利，產生新的社會，便是交戰的階級，

兩敗俱傷。工業發達的結果，社會上形成互相對立的兩大階級，即資本階級和無產階級。所以共產主義的革命方略，就是訓練無產階級鬬爭的方法。打倒資本階級，而升無產階級於支配的地位。就利用其政治的權力，漸次奪取有產者的一切資本，集中生產手段於國家手中。所以階級鬬爭和無產階級專政，乃是共產主義的辦法。民生主義則不採取這種辦法。總理以爲近來社會進化的事實，都不是經階級鬬爭而得到的。例如經濟上的社會與工業的改良，運輸與交通的收歸公有，直接稅的徵收，和分配的社會化，都是用改良的方略進化來的。（註二八）這些進化，雖然還沒有達到我們理想的境遇，然而其爲社會進化，卻是不能否認的。而且原始的共產社會之中，沒有階級的區別，沒有階級的鬬爭。然而社會卻由原始共產的形式，進化到現在。民生主義則以漸進的，和平的方法，去達到均足的社會。歐、美各國因爲資本主義太發達，結果形成資產階級與無產階級相對立。給共產黨以製造社會革命的機會。總理有鑒於此，以爲中國是產業落後的國家，在革命改造之初，與其走上資本主義的路線，造成未來的社會階級鬬爭的慘劇，到不如慎之於始，避免走這種不必走的路。所以主張民生主義以節制資本的方法，去防止私人資本太發達來支配國民的生計，同時以平均

地權的方法，來防止大地主的土地兼。我們讀憲草第一一七條至第一二八條，便知到牠是充滿了民生主義的精神。

九 教育

在憲草第七章「教育」裏，其引人注意的，就是牠(一)使無論貧富老弱，均有受教育的平等機會。(例如第一三二條、第一三四條、第一三五條、第一三八條第五款)(二)使無論貧富的地方，均有發展教育的機會(第一二六條、第一三七條末項)。而其最重要的，就是規定教育經費的最低限度。現時我國政府所供給的教費，爲數太少，和實際的需要比較相差太遠。維持況且不易，何能談及發展？環觀世界各國，中央教育佔政費之最高比例的，差不多達於百分之二十。至於地方所擔負的教育經費，則蘇俄於一九二六年至一九二七年地方收入用於教育者，佔百分之四十。德國市預算中教育費在一九一八年佔總預算百分之三四·六。美國各邦教育費在各項政費所佔的百分數，最近差不多達到四〇。牠們已經是教育發達的國家，現在牠們的教育經費，尚且有增無已。我國最

教育落後的國家，要急起直追，非確實規定教育經費的百分數不可。像訓政時期約法第五十二條祇規定中央及地方應寬籌教育上必須之經費，那種空洞的辦法，乃是無濟於事的。所以憲草第一百三十七條切實規定「教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五，在省區及縣市爲其預算總額百分之三十」。

一〇　憲法之解釋

憲法的解釋權，應屬何種機關，各國立法例頗不一致。有屬於君主的，例如日本是。這是表示君主專制的特彩，非共和國家所宜模倣，無待贅言。有屬國會的，如比利時、意大利是。國會原屬立法機關，非解釋法律之機關，故恐難勝任。有屬特別機關的，如奧大利特設憲法法院以裁決普通法律是否違憲是。又有屬最高法院的，如美國是。中南美諸聯邦，均模倣美制。英國之自治殖民地，亦如是。所以我們可說以最高法院去解釋憲法，乃是一個最普通的制度。我們的憲草也採取這種制度，賦與司法院以解釋憲法之權。（註二九）但是我們的制度和美國有一點不同。因爲憲草第一百四十條有

如是之規定：「法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內提請司法院解釋。」在美國的辦法，可由人民或各級政府起訴於最高法院。最高法院即能行其解釋權。我們若是祇規定由司法院解釋，則司法院將變成一個最高的立法機關。這與五權制度不免衝突。所以加上一點限制。假設監察院不提請解釋，則司法院便不能解釋，而且政府與人民不能直接提請解釋。所以比較美國制度較有限制。(註三〇)

一一　過渡條文之添設

過去的制憲運動有一個重要的毛病，就是制憲的人祇管制憲，不顧及憲法之施行，馴至憲法雖經公布，然窒礙難行，使根本大法徒托空文。時至今日，國家仍爲無憲之國家。言念及此，曷勝浩歎！此次制憲，能痛改前非，理論與事實，均能顧及。於憲草特設過渡條文，以便施行，誠屬幸事。此因一方須遵照總理遺教，完成一善良的五權憲法。一方又須顧到目前的情形，而目前的情形，則爲訓政尚未完全成功。故不得不設置一些補救辦法，以便施行。此中又可分三項而說明之。第一項爲關於立

法，監察委員之產生方法。在憲草本身，原來是規定完全由民選的。現因地方自治沒有完全成功，不能全由民選，所以設一過渡條文，規定其半數由立法、監察兩院院長各提請總統任命（第一百四十三條）第二項是關於縣市長的產生方法。憲草本身原來是由民選的。但是現在未完成自治的縣市很多，牠們不便民選。所以設一過渡辦法，規定由中央任命（第一百四十四條）第三項是關於國民大會代表產生方法及第一屆國民大會之職權。憲草本身規定國民大會是完全選舉的。但是現在要召集的國民大會，是制憲的國民大會。所以此次國民大會代表選舉法規定國民大會代表採用區域選舉制而外，還兼用職業選舉制，特種選舉制。同時中央執監委員都可以出席爲當然委員。將來憲法頒布之後，依照憲法而召集之國民大會，當然不是如此。但這次國民大會通過了憲法之後，馬上又要召集憲法規定的國民大會，則於時間經濟，均不許可。爲適應環境起見，所以加上了一個過渡條文，規定：「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之。」（第一四六條）（註三一）

關於憲草的內容我們可以總括一句。這次的憲草，並不是閉門造車憑空想像的東西。牠是根

據總理遺教的三民主義，五權憲法，並斟酌國家目前的需要而議訂的。

最後要補充幾句，就是國民對於施行憲政是要盡相當的責任的。第一，國民要注意政治，督責政府。孫院長說得好：「憲政之實現，其艱鉅尤較軍政、訓政爲甚。苟國人以爲一經憲法之制定，公布施行，卽可唾手而得憲政之良果，乃屬大謬。蓋在國民政府準備憲政開始之前，國民黨同志對於憲政之設施所負之使命，固屬倍增，而全國國民所負之責任，亦較前爲重。訓政時期工作之良否，尚可諉爲國民黨之責任，而憲政成績之好惡，則全國國民共負其責，不復能有所諉卸也。故國民必須提起全副精神注意政治問題。同時以正當方式，充分表現其意志。在消極方面，要能防閑政治上舊有之罪惡，使腐惡勢力不能擡頭。而在積極方面，更應督促政府進行建設事業，以解民生痛苦。然後始不負憲政之美名，與夫提倡實行憲政之初意。苟重蹈民國初年之覆轍，徒爲政客造搗亂之機會，則非吾人所望於國民矣。」（註三二）第二爲守法。胡展堂先生說得好：「我人主張立憲，當先使社會人人確認此憲法爲必須遵守之規律，然後此憲法始有支配人的意思之力量。故社會人人對於憲法之認識，實爲憲法的力量發生之根據。一言蔽之，卽守法之精神，必當先於立法之事實是已。」（註三

（註一） Ogg, Introduction to American Government, pp. 129—137.

（註二） McBain and Rogers, The New Constitutions of Europe, p. 382.

（註三） Graham, New Governments of Central Europe, pp. 25—26.

（註四） McBain and Rogers, The New Constitutions of Europe, pp. 255—310.

（註五） Graham, The New Governments of Central Europe, p. 292.

（註六） McBain and Rogers, The New Constitutions of Europe, pp. 316—347.

（註七） 錢端升波蘭新憲法，見國立中央大學社會科學叢刊第二卷第二期第四、五頁。

（註八） 立法院孫院長，立法院議訂憲法草案經過概略，二十五年五月五日中央日報。

（註九） 立法院孫院長在國府報告「憲草的精神」，中央日報二十二年七月十一日。

（註一〇） 禮記，禮運篇。

（註一一） 呂復比較憲法論，第八五至第九九頁。

（註一二） 民權主義第六講。

（註一三） 二十三年三月十二日立法院紀念週孫院長報告詞。

（註一四） Esprit des Lois 第十一卷第四章。

（註一五）五權憲法。

（註一六）五權憲法。

（註一七）五權憲法。

（註一八）五權憲法。

（註一九）憲草第五十五條、第六十三條、第七十六條、第八十三條、第八十七條。

（註二〇）立法院孫院長在中央報告「修正憲草經過。」

（註二一）Esmein, Droit Constitutionnel 卷下第八十六頁。

（註二二）Garner, Political Science and Government, pp. 346—348.

（註二三）中華民國建設之基礎，見全集第一集。

（註二四）民生主義第三講。

（註二五）Headlam-Morley, The New Democratic Constitutions of Europe, chap. 15.

（註二六）德憲第一五一條。

（註二七）埃斯通尼憲法第二五條。這條的語氣，不像臨時憲法的規定那麼强。臨時憲法的句文是說：「在埃斯通尼一切公民都有適於人類生活程度的權利之保障。」

（註二八）民生主義第一講。

（註二九）憲草第一百四十二條。

（註三〇）參照孫院長在中央報告之修正憲草經過。

（註三一）同上。

（註三二）二十二年元旦孫院長發表「實行憲政之意義與國民應有之常識。」

（註三三）胡漢民論所謂立憲。

第三篇　附錄

一　總理遺教中關於憲法問題摘要

憲草弁言明白聲明「遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法。」那末，想了解憲草的內容，不得不了解總理的遺教，特別是總理關於憲法的主張。本附錄係將總理遺教中關於憲法問題摘要錄載，並以總理全集爲根據。每類所摘遺教，一以著述時代前後爲序，以見總理思想進步之迹。其有一類之中，分爲數小目者，並就小目中定其時序。

甲　關於憲法全體者

一

憲法二字，近時人人樂道，便是滿洲政府，也曉得派遣奴才出洋考察政治，弄預備立憲的上諭，自驚自擾。那中華民國的憲法，更是要講求的，不用說了。兄弟歷觀各國的憲法，有文憲法，是美國最好。無文憲法，是英國最好。英是不能學的，美是不必學的，英的憲法所謂三權分立，行政權、立法權、裁判權，各不相統，這是從六七百年前由漸而生，成了習慣，但界限還沒有清楚。後來法國孟德斯鳩，將英國制度，作爲根本，參合自己的理想，成爲一家之學。美國憲法，又將孟德斯鳩學說，作爲根本，把那三權界限更分得清楚。在一百年前，算是最完美的了。一百二十年以來，雖數次修改，那大體仍然是未變的。但是這百餘年間，美國文明，日日進步，土地財產，也是增加不已，當時的憲法，現在已經是不適用的了。兄弟的意思，將來中華民國的憲法，是要創一種新主義，叫做「五權分立。」

那五權除剛纔所說的三權之外，尙有兩種，一是考選。平等自由，原是國民的權利，但官吏卻是國民公僕。美國官吏，有由選舉得來，有由委任得來的。從前本無考試的制度，所以無論是選舉，是委任，皆有很大的流弊。就選舉上說，那些略有口才的人，便去巴結國民，運動選舉，那些學問思想高尙的，反都因納於口才，沒人去物色他。所以美國代表院中，往往有愚蠢無知的人，夾雜在內。那歷史實

在可笑。就委任上說，凡是委任官，都是跟著大統領進退。美國共和黨、民主黨向來是以選舉爲興廢。遇著換了大統領，由內閣至郵政局長，不下六七萬人，同時俱換，所以美國政治腐敗散漫，是各國所沒有的。這樣看來，都是考選制度不發達的原故。考選本是中國始創的，可惜那制度不好，卻被外國學去，改良之後，成了美制。英國首先仿行考選制度，美國也漸取法，大凡下級官吏，必要考試合格，方得委任。自從行了此制，美國政治方有起色。但是他祇能用於下級官吏，並且改選之權，仍然在行政部之下，雖少有補救，也是不完全的。所以將來中華民國憲法，必要設獨立機關，專掌考選權，大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏由選舉的，抑或由委任的，必須合格之人，方得有效。這法可以除卻盲從濫選及任用私人的流弊。中國向來銓選，最重資格，這本是美意，但是在君主專制國中，黜陟人才，悉憑君主一人的喜怒，所以雖講資格，也是虛文。至於社會共和的政體，這資格的法子，正是合用。因爲那官吏不是君主的私人，是國民的公僕，必須十分稱職，方可任用。但是考選如果屬於行政部，那權限未免太廣，流弊反多，所以必須成了獨立機關，纔得妥當。

一爲糾察權，專管監督彈劾的事。這機關是無論何國，皆必有的，處理爲人所易曉。但是中華民

國憲法，這機關定要獨立。中國從古以來，本有御史臺主持風憲，然亦不過君主的奴隸，沒有中用的道理。就是現在立憲各國沒有不是立法機關兼有監督權限。那權限雖然有强有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病。比方美國糾察權歸議院掌握，往往擅用此權，挾制行政機關，使他不得不俯首聽命，因此常常成為議院專制。除非雄才大略的大總統，如林肯、麥堅尼、羅斯福等，纔能達到行獨立之目的。況且照心理上說，裁判人民的機關，已經獨立，裁判官吏的機關，卻仍在別的機關之下，這也是論理上說不去的，故此這機關也要獨立。

合上四種，共成為五權分立。這不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多見，可謂破天荒的政體。兄弟如今發明這基礎，至於那詳細的條理，完全的結果，要望大衆同志盡力研究，匡所不逮，以成將來中華民國的憲法。這便是民族的國家，國民的國家，社會的國家，皆得完全無缺的治理。這是我漢族四萬萬人最大的幸福了。想諸君必肯擔任，共成此舉，是兄弟所最希望的。（光緒三十一年祝民報紀元節演說三民主義與中國民族之前途，見全集第二集第七九至八一頁。）

二

今天的講題是五權憲法。五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。諸君知道近來一二百年，世界上的政治潮流，都是趨重立憲。立憲兩個字，在近來一二十年內，我們都聽慣了。到底甚麼叫做憲法呢？簡單的說，憲法就是把一國的政權分作幾部分，每部分都是各自獨立，各有專司的。各國的憲法，祇有把國家的政權分作三部，叫做三權，從來沒有分作五權的。五權憲法是兄弟創造出來的。兄弟創出這個五權憲法，大家都有點不明白，以爲這個五權憲法，有甚麼根據呢。五權憲法的根據，老實說起來，就是我研究各國憲法，獨自思想出來的。至於講到五權憲法的演講，十數年前，祇有在東京同盟會慶祝民報週年紀念的時候，演講過了一次。但是那個時候，大家對於這個道理，都沒有十分留心。在當時大家的意思，以爲世界各國，祇有三權憲法，並沒有聽見過甚麼五權憲法的。兄弟所創出的五權憲法，便覺得很奇怪，以爲是兄弟邏空杜撰的。不知道兄弟創這個五權憲法，實在是有根據的。兄弟提倡革命三十多年，從廣東舉事失敗以後，便出亡海外。兄弟革命雖然是遭過了一次失敗，但是並不灰心，把革命的事情還是向前做去。在全球奔走之餘，便把各國政治的得失源流，拿來詳細考究預備日後革命成功，好做我們建設的張本。故兄弟當亡命各國的時

候便很注意研究各國的憲法。研究所得的結果見得各國憲法，祇有三權，還是很不完備，所以創出這個五權憲法，補救從前的不完備。所以五權憲法，就可說是兄弟所獨創的。

世界各國成立憲法最先的，就算是美國。當美國革命，脫離英國，成立共和以後，便創立一種三權憲法，世人都叫他做成文憲法。把各種國利民福的條文，在憲法之內訂得非常嚴密。以後各國的憲法，都是效法他這種憲法來作立國的根本大法。因為美國的憲法，有這樣的重要，所以兄弟也去詳細研究過了。美國的人民，自從憲法頒行之後，幾乎衆口一詞，說美國的憲法是世界中最好的。就是英國政治家，也說自有世界以來，祇有美國的三權憲法，是一種很完全的憲法。但是依兄弟詳細的研究，和從憲法史乘及政治學理種種方面比較起來，美國的三權憲法，到底是怎麼樣呢？由兄弟研究的結果，覺得美國憲法裏頭，不完備的地方還是很多，而且流弊也很不少。以後歐、美學者研究美國憲法所得的感想，也有許多是和我相同的。兄弟以最高尙的眼光同最崇拜的心理去研究美國憲法，到底美國憲法還是有不完備的地方。就是近來關於美國憲法裏頭，所有不完備和運用不靈敏的地方，世人也是漸漸的知道了。由此可見無論甚麼東西，在一二百年之前，以為是很好的，過

了。多少時候以至於現在，便覺得不好了。兄弟研究美國憲法之後，便想要補救他的缺點。當時美國學者也有這種心理，想要設法補救的，但是講到補救的事，談何容易。到底要用甚麽方法纔能補救呢？理論上固然是沒有這樣書籍可以作補救，事實上又沒有甚麽先例可以供參考。研究到這裏，兄弟想起從前美國倫哥比亞大學有一位教授叫做喜斯羅，他著了一本書叫做「自由」；他說憲法的三權是不夠用的，要主張四權。那四權的意思，就是要把國會中的彈劾權拏出來獨立，用彈劾權同立法權、司法權、行政權，作爲四權分立。他的用意，以爲國會有了彈劾權，那些狡猾的議員，往往利用這個權來壓制政府，弄到政府一舉一動，都不自由，所謂動輒得咎。他的這個用意，雖然不能說是十分完善，但是他能夠著這本書，發表他的意見，便可見在美國裏頭，已經是有人先覺悟了。

美國的憲法不完全，他們便有人要想方法去補救，不過那種補救的方法，還是不完備。因爲在美國各州之內，有許多官吏，都是民選出來的。至於民選是一件很繁難的事，流弊很多。因爲要防範那些流弊，便想出限制人民選舉的方法，定了選舉權的資格，要有若干財產纔有選舉權，沒有財產的就沒有選舉權。這種限制選舉，和現代平等自由的潮流是相反的，而且這種選舉更是容易作弊，

對於被選的人民，也沒有方法可以知道誰是適當。所以單是限制選舉人，也不是一種補救的好方法。最好的補救方法，祇有限制被選舉人，要人民個個都有選舉權。這種選舉，就是近日各國人民要力爭的選舉，這就是叫做普通選舉。普通選舉雖然是很好，究竟要選甚麽人纔好呢？如果沒有一個標準，單行普通選舉，也可以生出流弊。那些被選的人，當是擁有若干財產，纔算是合格。依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才有德，或者有甚麽能幹，纔是勝任愉快的。如果沒有才，沒有德，又沒有甚麽能幹，單靠有錢來作議員或官吏，那末將來所做的成績，便不問可知了。但是有這種才德和能幹的資格之人，祇有五十人，便要照這種資格的人來選舉，我們又是怎樣可以斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。從前中國的官吏，凡是經過考試出身的人，便算是正途，不是考試出身的人，不能算是正途。講到這個古法，在中國從前專制時代，用的時候尙少。因爲那個時候，做君主的人，在喫飯睡覺的時候，都念念留心全國的人材，誰是人材好，纔叫誰去做官。君主以用人爲專責，所以他能夠搜羅天下的人材。到了今日的時代，人民沒有工夫去辦那件事，所以任用官吏，在君主時代，可以不用考試；共和時代，考試是萬不可少的。故兄弟想於三權之外，加多一個

考試權。考試本是一個很好的制度，兄弟亡論海外的時候，考察各國的政治憲法，見得考試就是一件補救的好方法。這個方法可算是兄弟個人獨創出來的，並不是從外國學者抄襲出來的。憲法中能夠有加入這個制度，我想是一定很完備可以通行無礙的。

我們從前在東京同盟會時代，本是拏三民主義、五權憲法來做黨綱。預計革命成功了，我們就拏來實行。不料光復以後，大家並不注意。多數人的心理，以爲推翻了滿清，便算是革命成功。所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見甚麼成績，反比前清覺得更腐敗，這個緣故不必用兄弟來說，大家都可以知道了。我們要除去這種腐敗，重新來革命，一定是要用五權憲法來做建設國家的基礎。我們要有良好的憲法，纔能夠建立一個眞正的共和國家。不過兄弟發明了五權憲法之後，一班人對於這個道理，都很不明瞭。就是專門學者，也有不以爲然的。記得二十年以前，有一位中國學生，他本來是大學法科畢業，在美國大學，也得了法學士的學位，後來他還想深造，又到美國東方一個大學去讀書。有一次兄弟在紐約城和他相遇，大家談起來兄弟便問他說，你那次入美國東方大學，預備去研究甚麼學問呢？他說我想專門學憲法。我就把我所主張的五權憲法說與他聽，足足的和他

討論了兩個星期，他便說這個五權憲法，比較甚麼憲法都要好，極端贊成我的主張。兄弟在當時便很歡喜。見得他既是贊成了這個憲法，就請他進了學校之後，把這個五權憲法的道理，詳細去研究。過了三年之後，他便在耶路大學畢業，得了一個法律博士學位。耶路大學是美國東方很有名譽的大學，他能夠在這個學校畢業，得了博士學位，學問自然是很好的。他從耶路大學畢業之後，後來又到英國、法國、德國去考察各國的政治憲法。辛亥革命成功的那一年，他剛回到中國，兄弟見了他，就問他說：你從前很贊成我的五權憲法，近來研究了各國的憲法，有一些甚麼心得呢？他回覆我說，五權憲法這個東西，在各國都沒有見過，恐怕是不能行的。兄弟聽了這話之後，就很以爲奇怪，很不以爲然。不料我們那一班同志聽了他的話之後，都以爲這位法律博士，且說各國都沒有這個東西，總是有些不妥當，所以對於五權憲法便漸漸不大注意了。還有一位日本的法律博士，兄弟在南京政府的時候，請他做法律顧問，有許多關於法律的事情，都是和他商量。後來討袁之後，兄弟亡命到東京，又遇見了這位博士。他還問兄弟說：甚麼是叫做五權憲法呢？兄弟就和他詳細講解，談了兩三個月的功夫。合計起來，總有二三十小時，後來他纔明白了。在那個時候，兄弟便覺得這位法律博士，還

要我講這些時候纔能夠明白，若是和一般普通人民討論，更是不知道怎麼困難，難怪他們都是不懂了。剛纔所說的那兩位博士，一位是美國的博士，一位是東洋的博士，我在紐約遇著美國博士的時候，討論了兩個星期，他很贊成這個五權憲法，當時他不過是一個學士，祇算是半通的時候，後來他在美國耶路大學畢業，得了博士學位之後，可算大通的時候了，他反說各國沒有這個東西。那位日本博士，兄弟與他研究了好幾個月的功夫，他纔明白。可見五權憲法這個東西，想拏來實行，實在是很難的。現在雖然沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候。我們要想把中國弄一個富强的國家，有甚麼方法可以實現呢？這個方法就是實行五權憲法。兄弟在東京慶祝民報週年，講演五權憲法之後，現在相隔差不多有二十年了。但是贊成五權憲法的人，還是寥寥無幾。可見一般人都不大明白。所以今天我要拏來和大家說明。但是把五權憲法來詳細說明，我想用幾天的功夫，還是不夠，而且恐怕越說越不明白，所以現在想出一個法子，要想在五權憲法範圍之外來講。因爲一個問題，從側面來講，每每要比從正面來講是容易明白些。中國有句成語說：「不識廬山眞面目，祇緣身在此山中。」這句成語的意思，就是說看廬山的人，要離開廬山一二百里以

外，纔能夠看到他的眞面目；如果在廬山裏頭，便看不出他的所以然了。兄弟今天來講五權憲法，所用的方法，就是根據這個意思。

我們爲甚麽要實行五權憲法呢？要知道這個原因，便應該把幾千年以來政治拏來看看，政治裏頭有兩個力量，一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心力一樣。離心力是要把物體裏頭的分子離開向外的，向心力是要把物體裏頭的分子吸收向內的。如果離心力過大，物體便到處飛散，沒有歸宿。向心力過大，物體便愈縮愈小，擁擠不堪。總要兩力平衡，物體纔能夠保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制。中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來的衝動。中國的和外國的政治，古今是不同的。中國的政治，是從自由入於專制。外國的政治，是從專制入於自由。孔子删書，斷自唐虞，唐虞的時候，堯天舜日，極太平之盛治，人民享極太平等自由的安樂。到了後來，政治一天敗壞一天，這是甚麽緣故呢？就是人民在從前太平時代，享得自由太多，不知道怎麽樣寶貴，不知不覺的漸漸放棄了。野心君主便乘機利用這個機會，所以釀成秦漢以後的專制。至於外國的政治，是

從專制趨於自由。因爲外國古代君主專制太過，人民不堪其害，於是大家提倡自由。故外國有句話說：「不自由，毋寧死。」這句話的意思，就是人民不能自由，寧可死去，不必貪生。可見外國政治專制，在當時是甚麼樣子了。

中外政治不同的地方，我們還可以再來比較一比較。中國的政治，是從自由入於專制。因爲中國古時有堯舜的好皇帝，政治修明，人民得安居樂業，所謂『鑿井而飲，耕田而食，』向來是很自由的。老子說「無爲而治，」也是表示當時人民極端自由的狀況。當時人民因爲有了充分的自由，所以不知自由的寶貴。普通外國人不知道這些詳細情形，便以爲中國人民不知道自由的好處，不講究自由。不知道中國人民自堯舜以來，已經享受過了很充分的自由。到了周末以後，人民纔放棄自由，由秦始皇纔變成專制。當中國周末的時候，就是和歐洲羅馬同時。歐洲自羅馬滅亡了之後，羅馬的土地，被各國割據，當時各國用兵力，占據一塊地方，大者稱王，小者稱侯，都是很專制的。人民受不過那種專制的痛苦，所以要發生革命，拚命去爭自由。好像晚近幾世紀，發生許多戰爭，都是爲自由一樣。兄弟從前主張革命，對於爭自由一層，沒有甚麼特別提倡。當中原因，就是因爲看到了中國人民，

祇曉得講改革政治，不曉得甚麼叫做自由。中國歷代的皇帝，他們的目的，專是要保守自己的皇位，永遠家天下，子子孫孫可以萬世安享，所以他們祇要人民完糧納稅，不侵犯皇位，不妨礙他們的祖傳帝統，無論人民做甚麼事，都不去理會。人民祇要納糧，便算了事，不管誰來做皇帝，也都是可以的。所以人民並沒有受過極大專制的痛苦。外國人不明白這個緣故，故常批評中國人不曉得自由。近年以來，有許多青年學者，稍爲得了一點新思想，知道了自由兩個字，說到政治上的改革，便以爲要爭自由。不知道中國人民，老早有了很大的自由，不須去爭的。因爲不須去爭，所以不知道寶貴。比方我們呼吸空氣，是生活上最重要的一件事。人類在空氣裏頭生活，好比魚在水裏頭生活一樣。魚離了水，不久就要死，人沒有空氣，不久也是要死的。我們現在這個房子裏頭，因爲空氣很充足，呼吸很容易，所以不曉得空氣的寶貴。但是把一個人閉在不通空氣的小房子裏頭，呼吸不靈，他便覺得很辛苦。一到放出來的時候，得了很好呼吸，便覺得舒服，便知道空氣的寶貴。歐洲人從前受不自由的痛苦，所以要爭自由。中國人向來很自由，所以不知自由。這就是中國政治和歐洲政治大不相同的地方。

政治裏頭又有兩種人物：一種是治人的，一種是治於人的。孟子說：『有勞心者，有勞力者，勞心者治人，勞力者治於人，』就是這兩種人。治人者是有知識的，治於人者是沒有知識的。從前的人民，知識不開，好比是小孩子一樣，祇曉得受治於人。現在的人民知識大開，已經是很覺悟了，便要把治人和治於人的兩個階級，徹底來打破。歐洲人民，在這個二十世紀，纔打破治人的皇帝之階級，纔有今日比較上的自由。兄弟這種五權憲法，更是打破這種階級的工具，實行民治的根本辦法。

現在再把憲法的來源講一講。憲法是從英國創始的，英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開，成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣。當時英國人並不知道三權分立，不過爲政治上便利起見，纔把政權分開罷了。後來有位法國學者孟德斯鳩，著了一部書叫做「法意」，有人把他叫做「萬法精義」。這本書是根據英國政治的習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政權分開成立法、司法和行政三權。所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。當時英國雖然是把政權分開了，好像三權分立一樣。但是後來因爲政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權政治，實在是一權政治。英國現在的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以黨治國的政黨政治。孟德斯

鳩發明了三權分立的學說之後，不久就發生美國的革命。美國革命成功，訂立憲法，是根據於孟氏三權分立的學說，用很嚴密的文字，成立一種成文憲法。後來日本維新，和歐洲各國革命，差不多是拏美國的憲法做底本，去訂立憲法。英國的憲法，並沒有甚麽條文，美國的憲法，有很嚴密的條文。所以英國的憲法，可以說是活動的憲法，美國的憲法，是呆板的憲法。此中因爲是由於英國是以人爲治，美國是以法爲治的。英國雖然是立憲的鼻祖，但是沒有成文憲法，英國所用的是不成文憲法。拏英國的不成文憲法，和我們中國專制時代的情形來比較，我們中國也有三權憲法，像下面的第一圖。

第一圖　比較憲法

中國憲法：
考試權
君權—兼—立法權、行政權、司法權
彈劾權

外國憲法：
立法權—兼—彈劾權
行政權—兼—考試權
司法權

照這樣圖看起來，可見中國也有憲法。一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾權。不過中國的君權，兼有立法權、司法權，和行政權。這三個權裏頭的考試權，原來是中國一個很好的制度，也是一

件很嚴重的事。從前各省舉行考試的時候，把試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認眞，不能夠通關節，講人情，大家想想是何等鄭重。到後來有些不好，便漸漸發生弊病了。說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到了君主有過，也可冒死直諫。這種御史，都是梗直得很，風骨凜然。譬如廣州廣雅書局裏頭，有一間十先生祠，那就是祭祀清朝諫臣的。有張之洞的題額『抗風軒』三個字。這三個字的意思，就是說諫臣有風骨能抗君主。可見從前設御史臺諫的官，原來是一種很好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直氏，他是很有名望的。著過了一本書叫做「自由與政府」，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和方法，由此可見中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的。

兄弟剛纔所講的政治裏頭，有兩個力量。一個力量是自由。自由這個東西，從前的人民，都不大講究。極端的自由，就是無政府主義，是一種很新的學說。提倡這種學說的，最初是法國人布魯東，俄國人巴枯寧，和近來已經逝世的俄國人克魯泡特金。在他們要講這種主義，不過是把這種理論，看得很新，便去研究罷了。近來中國的學生們，對於這種理論，並沒有深切研究，便學人去講無政府主

義，以爲是趨時，這眞是好笑。講到無政府主義，我們中國在三代以上，便有人講過了。像黃老的學理，是不是無政府主義呢。列子內篇所說的：「華胥氏之國，其人民無君長無法律，自然而已。」這又是不是無政府主義呢？我們中國講無政府主義，已經有了幾千年了，不過現在的青年，不來仔細硏究，反去拾取外國的牙慧罷了。殊不知道他們現在所講的無政府主義，就是我們幾千年前講過了的舊東西，現在已經是拋卻不顧了。兄弟所講的自由同專制這兩個力量，是主張雙方平衡，不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。如果物體是單有離心力，或者是單有向心力，都是不能保持常態的。總要兩力相等，兩方調和，纔能夠令萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象。

憲法在政府中的作用，好比是一架機器。兄弟說政府是一架機器，不明白道理的人，以爲這個譬喻，眞是比方得很奇怪。其實物質裏頭有機器，人事裏頭，又何嘗沒有機器呢。法律就是人事裏頭的一種機器。就人情同物理來講，支配物質是很容易的，支配人事是很艱難的。這個緣故，就是因爲近來科學的發明很進步，管理物質的方法很完全，要怎麼樣便可以怎麼樣。飛天潛水的機器，都可

以做得到，所以支配物質，便是很容易。至於人事裏頭的結構，是很複雜的。近來所發明管理人事的方法，又不完全。故支配人事便很不容易。政治上的憲法，就是支配人事的大機器，也是調和自由和專制的大機器。我們最初革命的時候，便主張三民主義。三民主義就是民族主義、民權主義和民生主義。和美國總統林肯所說的"Of the People, By the People and For the People"是相通的。兄弟從前把他這個主張，譯作民有、民治、民享。他這個民有、民治、民享主義，就是兄弟的民族、民權、民生主義。人民必要能夠治，纔能夠享。不能夠治，便不能夠享。如果不能夠享，就是民有都是假的。孟子說：「勞心者治人，勞力者治於人」，要打破這個階級，未嘗沒有方法。古語說：「人力可以勝天」，動物裏頭有千里馬，一日能夠走一千里，鳥能夠飛天，魚能夠潛海。假如我們要學千里馬，一日可以行千里，要學鳥可以飛天，魚可以潛海，試問我們能不能夠做得到呢。因爲我們人類發明了科學，能夠製造機器，祇要用機器便能夠一日行一千里，便能夠飛上天，便能夠潛入海。譬如我們坐自動車更不止是日行千里；我們坐飛行機，就可以飛上天；坐潛水艇，就可以潛入海；這就是人事可以補天功。古書說：從前希臘有一個人，一日能夠行千里，這是天賦的特能，不是可以常有的。今日人類有了機

器，便不必要有天賦的特能，也可以日行千里，也可以飛天、潛海，隨意所欲。我們現在來講民治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛，隨心所欲，去馳騁翱翔。這種機器是甚麼呢？就是憲法。下面所列的圖，就是五權憲法。

第二圖

五權憲法
- 立法權
- 司法權
- 行政權
- 彈劾權
- 考試權

這個五權憲法就是我們近世的汽車，飛機和潛水艇。把全國的憲法，分作立法、司法、行政、彈劾、考試五個權，每個權都是獨立的。從前君主時代，有句俗語叫做「造反」。造反的意思，就是把上頭反到下頭、或者把下頭反到上頭。在君主時代，造反是一件很了不得的事情。這個五權憲法不過是上下反一反，去掉君權，把其中所包括的行政、立法、司法三權，提出來做三個獨立的權，來施行政治。

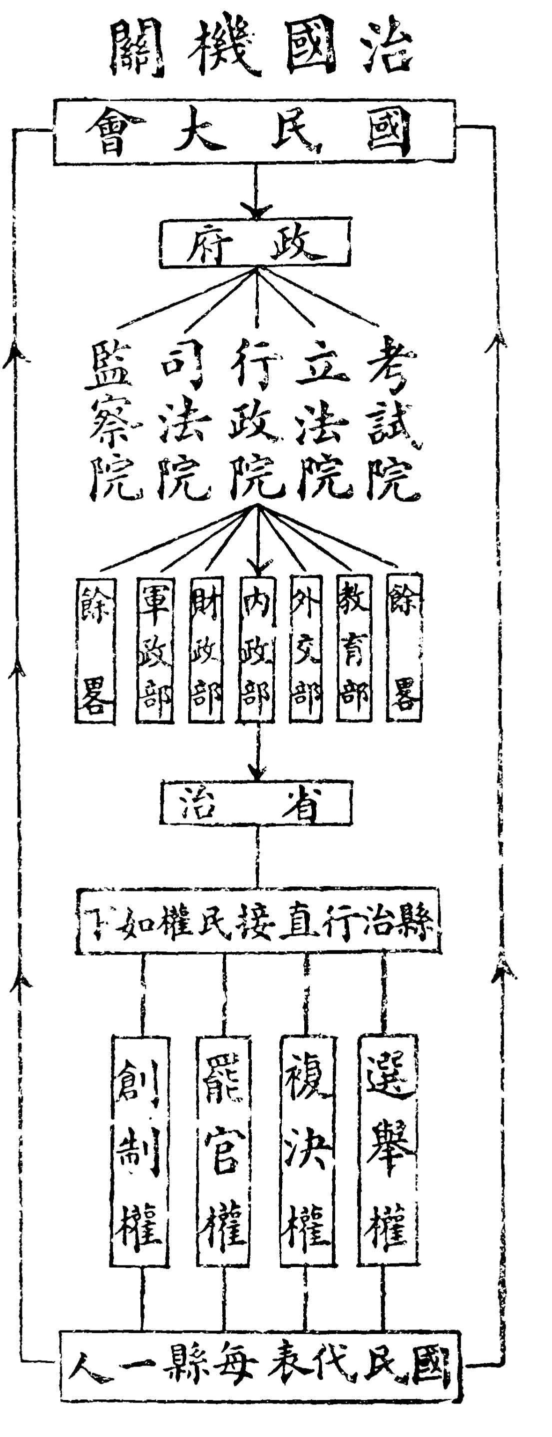
在行政人員一方面，另外立一個執行政務的大總統，立法機關就是國會，司法人員就是裁判官，和彈劾與考試兩個機關，同是一樣獨立的。

如果實行了五權憲法以後，國家用人行政都要照憲法去做。凡是我們人民的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用。兄弟記得剛到廣州的時候，求差事的人很多，兄弟也不知道那個有才幹，那個沒有才幹。這時候，政府正要用人，又苦於不知道那個是好，反受沒有人用的困難。這個緣故，就是沒有考試的弊病，沒有考試，就是有本領的人，我們也沒有方法可以知道，暗中便埋沒了許多人材。並且因爲沒有考試制度，一班不懂政治的人，都想去做官，弄到弊端百出，在政府一方面，是烏烟瘴氣，在人民一方面，更是非常的怨恨。又像前幾天兄弟家裏，想雇一個廚子，一時想不到要從甚麼地方去雇，就到酒菜館裏託他們替我去雇一個。諸君想想，爲甚麼不到木匠店內或者是到打鐵店內託他們那些人去雇呢？爲甚麼一定要到菜館裏去雇呢？因爲菜館就是廚子的專門學堂，那裏就是廚子出身的地方。諸君再想想，雇一個廚子，是一件很小的事情，還要跑到專門的地方去雇，何況是國家用人的大事呢？由此便可知考試眞是一件很要緊的事情，沒有考試，我們差不多就無所適從，好

比舉行省議會選舉，要選八十個議員，如果定了三百個人是有候補議員資格的，我們要選八十個議員，就在這三百個人中來選舉。若是專靠選舉，就有點靠不住。因爲這個原因，美國選舉的時候，常常鬧笑話。我記得有一次美國有兩個人爭選舉，一個是大學畢業出身的博士，一個是拉車子出身的苦力。到了選舉投票的時候，兩個人便向人民演說，運動選舉。那個博士的學問很高深，所講的話總是些天文、地理、政治、哲學。但是他所講的高深道理，一般人民聽了，都不大明白。這個車夫，隨後跟上去演說，便對人民講，你們不要以爲他是一個博士，是很有學問的，他實在是一個書獃子。他是靠父兄的力量，纔能夠進學校裏去讀書。我因爲沒有父兄的幫助，不能夠進學校內去讀書。他是靠父兄，我是靠自己。大家想想，是那一個有本領呢。用這一番話，說得那班選舉人，個個都拍掌，都說那位博士的演說不好，一點都不明白。這個車夫的演說很好，眞是入情入理。選舉結果，果然是車夫勝利。諸君想想，這兩個運動選舉的人，一個是博士，一個是車夫。說到學問，當然是那位博士要比車夫好得多。但是那位博士不能夠當選，這就是祇有選舉沒有考試的弊病。所以美國的選舉，常常鬧笑話。如果有了考試，那末必要有才能有學問的人，纔能夠做官，當我們的公僕。考試制度，在英國實行最

早。美國實行考試，不過二三十年。現在各國的考試制度，差不多都是學英國的，窮流溯源。英國的考試制度，原來還是從我們中國學過去的。所以中國的考試制度，就是世界中最古最好的制度。

我剛纔講過了五權憲法的立法人員就是國會議員，行政首領就是大總統，司法人員就是裁判官，其餘行使彈劾權的有監察官，行使考試權的有考試官。兄弟在南京政府的時候，原想要參議院訂出一種五權憲法，不料他們那些議員都不曉得甚麼叫做五權憲法。後來立了一個約法，兄弟也不去理他。因爲我以爲這個執行約法，衹是一年半載的事情，不甚要緊。等到後來再鼓吹我的五權憲法，也未爲晚。後來那些議員搬到北京，訂出來的天壇憲法草案，不料他們還是不顧五權憲法，還是要把自己的好東西丟去不要，這眞是可惜。大家要曉得五權憲法是兄弟創造的，五權憲法就好像是一部大機器。大家想日行千里路，就要坐自動車。想飛上天，就要駕飛機。想潛入海，就要乘潛水艇。如果要想治一個新國家，就不能不用這個新機器的五權憲法。下面的圖，便是憲法裏頭構造的制度，好像機器裏分配成各部分一樣。



上面這個圖，就是治國的機關。除了憲法上規定五權分立之外，最要的就是縣自治行使直接民權。能夠有直接民權，纔算是眞正民權。直接民權共有四個：一個是選舉權，二個是罷官權，三個是創制權，四個是複決權。五權憲法，好像是一架大機器；直接民權，便是這架大機器中的掣扣。人民要有直接民權的選舉權，更要有罷官權，行政的官吏，人民固然是要有權可以選舉，如果不好的官吏，人民更要有可以罷免。甚麼是叫做創制權呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律，或

者是立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除，這個創法廢法的權便是創制權。甚麼是叫做複決權呢？立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以用公意贊成來通過，這個通過權，不叫做創制權，是叫做複決權。因為這個法律，是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律纔是能夠通過罷了。至於我們民國的約法，沒有規定具體的民權。在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有「中華民國主權屬於國民全體」的那一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任。我前天在省議會演講，已經把五權憲法的大旨講過了，很希望省議會諸君議決通過，要求在廣州的開會，制定五權憲法，做一個治國的根本大法。今天兄弟的這種講法，是從五權憲法的側面來觀察，因為時間短促，所有的意思沒有充分發揮，還要希望諸君細心的來研究五權憲法，贊成五權憲法。（民國十年演講五權憲法見總理全集第一集第八三〇頁至八四七頁。）

三

予之於革命建設也，本世界進化之潮流，循各國已行之先例，鑑其利弊得失，思之稔熟，籌之有

素，而後訂爲革命方略。規定革命進行之時期爲三：第一軍政時期，第二訓政時期，第三憲政時期。第一爲破壞時期。擬在此時期內施行軍法，以革命軍擔任打破滿清之專制，掃除官僚之腐敗，改革風俗之惡習，解脫奴婢之不平，洗淨鴉片之流毒，破滅風水之迷信，廢去釐卡之阻礙等事。第二爲過渡時期，擬在此時期內施行約法（非現行者）建設地方自治，促進民權發達，以一縣爲自治單位，縣之下再分爲鄉村區域，而統於縣。每縣於敵兵驅除戰事停止之日，立頒布約法，以之規定人民之權利義務，與革命政府之統治權，以三年爲限。三年期滿，則由人民選舉其縣官。或於三年之內該縣自治局，已能將其縣之積弊掃除如上所述者，及能得過半數人民能了解三民主義而歸順民國者，能將人口清查，戶籍釐定，警察、衛生、教育、道路各事，照約法所定之低限程度而充分辦就者，亦可立行自選其縣官，而成完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體，祇能照約法所規定而行其訓政之權。俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制爲中央政府，一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院。其餘三院之院長，

由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統法院負責。而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此五權憲法也。憲法制定，總統議員舉出後，革命政府當歸政於民選之總統，而訓政時期於以告終。第三為建設完成時期。擬在此時期始，施行憲政。此時一縣之自治團體，當實行直接民權。人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷官之權。而對於一國政治除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。此憲政時期，即建設告竣之時，而革命收功之日。此革命方略之大要也。（八、九年間所著孫文學說第六章，見全集第一集第四九四頁至四九六頁。）

四

余之革命方略，規定革命進行之時期為三：第一為軍政時期，第二為訓政時期，第三為憲政時期。第一為破壞時期。在此時期內，施行軍法，以革命軍擔任打破滿洲之專制，掃除官僚之腐敗，改革

風俗之惡習等。第二爲過渡時期。在此時期內，施行約法（非現行者）。建設地方自治，促進民權發達。以一縣爲自治單位，每縣於散兵驅除戰事停止之日，立頒約法，以規定人民之權利義務，與革命政府之統治權，以三年爲限。三年期滿，則由人民選舉其縣官。或於三年之內，該縣自治局已能將其縣之積弊掃除，如上所述者，及能得過半數人民能了解三民主義，而歸順民國者，能將人口清查，戶籍釐定，警察，衛生，教育，道路各事，照約法所定之低限程度而充分辦就者，亦可立行自選其縣官，而成完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體，祇能照約法所規定，而行其訓政之權。俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制爲中央政府。一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院。選舉代議士，以組織立法院。其餘三院長，由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統及立法院負責，而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之。而監察院失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此爲五權

憲法。憲法制定，總統議員舉出後，革命政府當歸政於民選總統，而訓政時期於以告終。第三爲建設完成時期，在此時期施以憲政。此時一縣之自治團體，當實行直接民權，人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷官之權。而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則負託於國民大會之代表以行之，此憲政時期，卽建設告竣之時而革命收功之日也。（中國革命史二革命之方略，見全集第一集第九一八及九一九頁十二年一月二十九日爲申報紀念刊作。）

五　國民黨政綱對內政策（民國十三年）

一　關於中央及地方之權限，採均權主義。凡事務有全國一致之性質者，畫歸中央，有因地制宜之性質者，畫歸地方，不偏於中央集權制，或地方分權制。

二　各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸，省長一方面爲本省自治之監督，一方面受中央指揮以處理國家行政事務。

三　確定縣爲自治單位，自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權。

土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利。皆爲地方政府之所有，用以經營地方人民之事業，及應育幼、養老、濟貧、救災、衞生等各種公共之需要。

各縣之天然富源，及大規模之工商事業，本縣資力不能發展興辦者，國家當加以協助，其所獲純利，國家與地方均之。

各縣對於國家之負擔，當以縣歲入百分之幾爲國家之收入，其限度不得少於百分之十，不得超過於百分之五十。

四　實行普通選舉制，廢除以資產爲標準之階級選舉。

五　釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。

六　確定人民有集會、結社、言論、出版、居住、信仰之完全自由權。

七　將現時募兵制度，漸改爲徵兵制度，同時注意改善下級軍官及兵士之經濟狀況，並增進其法律地位，施行軍隊中之農業教育，及職業教育，嚴定軍官之資格，改革任免軍官之方法。

八　嚴定田賦地稅之法定額，禁止一切額外徵收，如釐金等類，當一切廢絕之。

九　清查戶口，整理耕地，調正糧食之產銷，以謀民食之均足。

十　改良農村組織，增進農人生活。

十一　制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體，並扶助其發展。

十二　於法律上、經濟上、教育上、社會上，確認男女平等之原則，助進女權之發展。

十三　勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教育，整理學制系統，增高教育經費，並保障其獨立。

十四　由國家規定「土地法」「土地使用法」「土地徵收法」及「地價稅法」。私人所有土地，由地主估價，呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時得依報價收買之。

十五　企業之有獨占的性質者，及為私人之力所不能辦者，如鐵道航路等，當由國家經營管理之。

以上所舉細目，皆吾人所認為黨綱之最小限度，目前救濟中國之第一步方法，（見總理全集第一集第八四八頁至八五〇頁）。

六　國民政府建國大綱

一　國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國。

二　建設之首要在民生；故對於全國人民之衣、食、住、行，四大需要。政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計畫之各式屋舍，以樂民居；修治道路運河，以利民行。

三　其次為民權。故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷官權，行使其創制權，行使其複決權。

四　其三為民族。故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治，對於國外之侵略強權，政府當抵禦之，並同時修改各國條約，以恢復我國際平等，國家獨立。

五　建設之程序，分為三期，一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。

六　在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下。政府一面用兵力以掃除國內之障礙；一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。

七　凡一省完全底定之日，則為訓政開始之時，而軍政停止之日。

八　在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成為完全自治之縣。

九　一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。

十　每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買。自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步而增價者，則其利益當為全縣人民所共享，而原主不得而私之。

十一　土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆為地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病，與夫種種公共之需。

十二　各縣之天然富源，與及大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助；而所獲之純利，中央與地方政府，各占其半。

十三　各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾，爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。

十四　每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。

十五　凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。

十六　凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。

十七　在此時期，中央與省之權限，采均權制度，凡事務有全國一致之性質者，畫歸中央；有因地制宜之性質者，畫歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。

十八　縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。

十九　在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下，曰行政院，

曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。

二十　行政院暫設如下各部，一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農鑛部，六工商部，七教育部，八交通部。

二十一　憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。

二十二　憲法草案，當本於建國大綱，及訓政憲政兩時期之成績，由立法院議訂，隨時宣傳於民衆，以備到時采擇施行。

二十三　全國有過半數省分，達至憲政開始時期，卽全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。

二十四　憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，卽國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。

二十五　憲法頒布之日，卽爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。

民國十三年四月十二日孫文書（見總理全集第一集第八五〇至八五四頁）

七

自辛亥革命以至於今日所獲得者，僅中華民國之名。國家利益方面既未能使中國進於國際平等地位，國民利益方面則政治經濟犖犖諸端無所進步，而分崩離析之禍，且與日俱深。窮其致此之由，與所以救濟之道，誠今日當務之急也。夫革命之目的，在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。三民主義能否影響於人民，俾人民蒙其幸福與否，端在其實行之方法與步驟如何。文有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟，分革命建設為軍政、訓政、憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作。辛亥革命以前，每起一次革命，即以主義與建設程序宣布於天下，以期同志暨國民之相與了解。辛亥之役，數月以內即推倒四千餘年之君主專制政體，暨二百六十餘年之滿洲征服階級，其破壞之力不可謂不巨。然至於今日，三民主義之實行，猶茫乎未有端緒者，則以破壞之後，初未嘗依預定之程序以為建設也。蓋不經軍政時代，則反革命之勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣傳於羣衆，以得其同情與信仰。不經

訓政時代，則大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，卽爲人利用，陷於反革命而不自知。前者之大病，在革命之破壞不能了徹；後者之大病，在革命之建設不能進行。辛亥之役，汲汲於制定臨時約法，以爲可以奠民國之基礎，而不知乃適得其反。論者見臨時約法施行之後，不能有益於民國，甚至幷臨時約法之本身效力，亦已銷失無餘，則紛紛然議臨時約法之未善，且斤斤然從事於憲法之制定，以爲藉可救臨時約法之窮。曾不知癥結所在，非由於臨時約法之未善，乃由於未經軍政、訓政兩時期，而卽入於憲政。試觀元年臨時約法頒布以後，反革命之勢力，不惟不因以銷滅，反得憑藉之以肆其惡，終且取臨時約法而毀之。而大多數人民對於臨時約法，初未曾計及其於本身利害何若，聞有毀法者不加怒，聞有護法者亦不加喜。可知未經軍政、訓政兩時期，臨時約法決不能發生效力。夫元年以後，所恃以維持民國者，惟有臨時約法。而臨時約法之無效如此，則綱紀蕩然，禍亂相尋，又何足怪。本政府有鑒於此，以爲今後之革命，當賡續辛亥未完之緒，而力矯其失。卽今後之革命，不但當用力於破壞，尤當用力於建設，且當規定不可踰越之程序。爰本此意，制定國民政府建國大綱二十五條，以爲今後革命之典型。建國大綱第一條至

第四條，宣布革命之主義及其內容。第五條以下，則爲實行之方法與步驟。其在第六七兩條，標明軍政時期之宗旨，務掃除反革命之勢力，宣傳革命之主義。其在第八條至十八條，標明訓政時期之宗旨，務指導人民從事於革命建設之進行。先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力基本，然後擴而充之，以及於省。如是則所謂自治，始爲眞正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練以與聞國政矣。其在第十九條以下，則由訓政遞嬗於憲政所必備之條件與程序。綜括言之，則建國大綱者，以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸，所謂本末先後，秩然不紊者也。夫革命爲非常之破壞，故不可無非常之建設以繼之。積十三年痛苦之經驗，當知所謂人民權利與人民幸福，當務其實，不能徒襲其名。儻能依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反動，訓政時代已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福，已非藉憲法而行專政者所可同日而語。且由此以至憲政時期，所歷者皆爲坦途，無顛蹶之虞。爲民國計，爲國民計，莫善於此。本政府鄭重宣布今後革命努力所及之地，凡秉承本政府之號令者，卽當以實行建國大綱爲唯一之職任。（十三年制定建國大綱宣言，

見總理全集第二集第六〇至六二頁）

乙　關於國家政治權方者

一

中國幾千年以來都是獨立國家，從前政治的發達，向來沒有假借過外國材料的。中國在世界之中，文化上是先進的國家，外國的材料，向來無可完全做效，歐美近來的文化，纔比中國進步我們羨慕他們的新文明，纔主張革命，此刻實行革命，當然是要中國駕乎歐美之上改造成世界上最新最進步的國家。我們要達到這種目的，實在是有這種資格，不過歐、美現在的民權政府，還是不能完全做效，他們的政府，已經成了舊機器，我們要另外造出一架新機器，纔可以達到我們的目的。此刻想要造出一架新機器，世界上有沒有新材料呢，現在散在各國的新材料是很多的，不過要先定一個根本辦法。我在前一次所主張的分開權與能，便是這一種的根本辦法。根本辦法定了之後，去實行民權，還要分開國家的組織，與民權的行使。歐、美的根本辦法，沒有想通，不能分開權與能，所以政

府能力不能擴充。我們的根本辦法已經想通了，更進一步，就是分開政治的機器。要分開政治的機器，先要明白政治的意義。我在第一講中，已經把政治這個名詞，下了一個定義，說政是衆人之事，治是管理衆人之事，現在分開權與能，所造成的政治機器，就是像物質的機器一樣，其中有機器本體的力量，有管理機器的力量。現在用新發明，來造新國家，就要把這兩種力量分別清楚。要怎樣纔可以分別清楚呢。根本上還是要再從政治的意義來研究政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做政權，政權就可以說是民權。治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權，治權就可以說是政府權。所以政治之中，包含有兩個力量，一個是政權，一國是治權，這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。（民權主義第六講。見全集第一集一八八至一八九頁）

二

我們現在分開權與能，說人民是工程師，政府是機器，在一方面要政府的機器是萬能，無論甚麼事都可以做。又在他一方面要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器。那麼在人民和

政府的兩方面彼此要有一些甚麼的大權，纔可以彼此平衡呢？在人民一方面的大權，剛纔已經講過了，是要有四個權。這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面的，是要有五個權。這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。

政權

- 選舉權
- 罷免權
- 創制權
- 複決權

治權

- 司法權
- 立法權
- 行政權
- 考試權
- 監察權

用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那纔算是一個完全的民權政治機關；有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，纔可以彼此平衡。我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖來說明，就這個圖看，在上面的政權，就是人民權；在下面的治權，就是政府權。人民要怎麼樣管理政府，就是實行選舉權、罷免權、創制權和複決權。政府要怎麼樣替人民做工夫，就是實行行政權、立法權、司法權、考試權和監察權。有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題纔算是真解決，政治纔算有軌道。（民權主義第六講見全集第一集第一九六頁至第一九七頁）。

丙　關於人民權利義務者

一

君權國者，爲君主獨治之國家，故亦曰獨頭政治。民權國者，爲人民共治之國家，故亦曰衆民政治。（但如代議制之民權國，非由人民直接參與政權者，尚不得謂純粹之衆民政治。）試以經商營業爲例，有東家生意，與公司生意二種東家生意者，由東家一人主持之；公司生意者，由股東多數人主持之。君權國卽如東家生意，權在君主一人；民權國，卽如公司生意，權在股東多數人。今日之中華民國國家，同一民權國也。旣曰民權國，則宜爲四萬萬人民共治之國家。治之之法，卽在予人民以完全之政治上權力。其權力可分爲四：（一）選舉權。凡爲中華民國人民，皆有此選舉權，及被選權。官吏係由人民選出擔任國家或地方之立法行政機關各事務，此官吏卽爲公僕（二）罷官權。人民對於官吏有選舉之權，亦須有罷免之權；如公司中之董事，由股東選任，亦可由股東廢除也。（三）創制權。由人民以公意創制一種法律，此則異於專制時代，非天子不議禮，不制度也。（四）複決權。此卽廢法

權。法律有不便者，人民以公意廢止，或修改之。以上四種，爲直接民權，有此直接民權，始可謂之行民治。（十一年一月演講軍人精神教育，見全集第二集第二六二頁）

二

推到實行民權的原始，自美國革命之後，人民所得的頭一個民權，是選舉權。當時歐、美人民以爲民權就是選舉權算了，如果人民不論貴賤，不論貧富，不論賢愚，都得到了選舉權，那就算民權是充分的達到了目的。至於歐戰後三四年以來，又究竟是怎麼樣呢？當中雖然經過了不少的障礙，但是民權仍然是很發達，不能阻止。近來瑞士的人民，除了選舉權以外，還有創制權和複決權。人民對於官吏有權可以選舉，對於法律也應該有權可以創造修改。創制權和複決權便是對於法律而言的。大多數人民對於一種法律，以爲很方便的，便可以創制，這便是創制權。以爲很不方便的，便可以修改，修改便是複決權。故瑞士人民比較別國人民多得了兩種民權，一共有三種民權，不只一種民權。近來美國西北幾邦新開闢地方的人民，比較瑞士人民更多得一種民權，那種民權是罷官權，在美洲各邦之中，這種民權，雖然不能普遍，但有許多邦已經實行過了。所以美國許多人民，現在得到

了四種民權：一種是選舉權，二種是罷官權，三種是創制權，四種是複決權：這四種權在美國西北幾州，已經行得很有成績，將來或者可以推廣到全美國，或者全世界。將來世界各國要有充分的民權，一定要美國的那四種民權。（民權主義第四講。見全集第一集一五〇頁）——以上參政權——

三

於此有當知者，國民黨之民權主義，與所謂「天賦人權」者殊科，而求所以適合於現在中國革命之需要。蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡眞正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而凡賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。（十三年八月二十九日中國國民黨第一次全國代表大會宣言見全集第二集第四十七頁）

四

中國四萬萬之衆，等於一盤散沙，此豈天生而然耶，實異族之專制，有以致之也。在滿淸之世，集會有禁，文字成獄，偶語棄市，是人民之集會自由、出版自由、思想自由，皆已剝奪淨盡，至二百六十餘

年之久。種族不至滅絕，亦云幸矣。豈復能期其人心固結，羣力發揚耶。（民權初步序；見全集第一集第七一四頁。）——以上自由權利——

五

不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準，一律造册，列入自治之團體，悉盡義務同享權利。其本爲土著而出外者，其家族當爲之代盡義務，回家時乃能立享權利。否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡過義務，乃得同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不必盡義務者。其一，則爲未成年之人，或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方教育之權利。其二，爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利。其三，爲殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利。其四，爲孕婦，於孕育期內免一年之義務，而享有地方供養之權利；其餘人人，則必當盡義務，乃得享權利，不盡義務者，停止一切權利。故於淸戶口時，須分類登記之，每年淸理一次，註明變更，列入年册。（地方自治開始實行法；見全集第一集第八六〇頁。）——以上人民義務——

丁　關於國民經濟者

一

殊不知民生主義，幷非均貧富之主義，乃以國家之力，發達天然實利，防資本家之專制。德國俾士麥反對社會主義，提倡國家社會主義，十年以來，舉世風靡。日本前年殺社會黨多人，其政府又主張烟草專賣等事，仍是國家社會主義。可知此主義，幷非荒謬，世界通行。英美各國，皆受資本家專制之害，總統歲俸不過十萬，而資本家之一法律顧問，歲俸三十萬，可知資本家之勢力矣。至議員又多爲資本家所收買。中國十年以後，必至有十萬人以上之大資本家。此時杜漸防微，惟有提倡國家社會主義，此則兄弟提倡國家社會主義之微意也已。（元年九月四日演講提倡國家社會主義見全集第二集第一〇〇頁。）

二

但余亦深知經驗已告吾人以國家社會主義確有缺點。有許多事業可由國家管理而有利，亦

有必須競爭始克顯其效能者。余並不固執，經驗之教訓自不可漠視。但試觀大戰中各國多以大規模行國有事業，各項實業逐一歸國家管理，以期得較大之效能，其中自不免許多耗廢。但此泰半因其目的純在儘速盡量生產，不顧費用之多寡，對於獲利與否或供過於求與否，皆未嘗措意耳。（十一年十二月九日談話，對於勞資問題及社會主義之意見見全集第二集第五九二頁。）

三

民生主義的辦法，國民黨在黨綱裏頭，老早是確定了的。國民黨對於民生主義，定了兩個辦法：第一個是平均地權，第二個是節制資本。只要照這兩個辦法，便可以解決中國的民生問題。至於世界各國，因爲情形各不相同，資本發達的程度也是各不相同。所以解決民生問題的辦法，各國也是不能相同。（民生主義第二講，見全集第一集第二二六頁。）

四

國民黨之民生主義，其最要之原則不外二者，一曰平均地權，二曰節制資本。蓋釀成經濟組織之不平均者，莫大於土地權之爲少數人所操縱。故當爲國家規定土地法、土地使用法、土地徵收法，

及地價稅法。私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價徵稅，並於必要時依報價收買之，此則平均地權之要旨也。凡本國人及外國人之企業，或有獨占的性質，或規模過大為私人之力所不能辦者，如銀行鐵路航路之屬，由國家經營管理之，使私有資本制度不能操縱國民之生計，此則節制資本之要旨也。舉此二者，則民生主義之進行，可期得良好之基礎。於此猶有當為農民告者，中國以農立國，而全國各階級所受痛苦，以農民為尤甚。國民黨之主張，則以為農民之缺乏田地淪為佃戶者，國家當給以土地，資其耕作，並為之整頓水利，移殖荒徼，以均地方。農民之缺乏資本至於高利借貸以負債終身者，國家為之籌設調劑機關，如農民銀行等，供其匱乏，然後農民得享人生應有之樂。又有當為工人告者，中國工人之生活絕無保障。國民黨之主張，則以為工人之失業者，國家當為之謀救濟之道，尤當為之制定勞工法，以改良工人之生活。此外如養老之制，育兒之制，周恤廢疾者之制，普及教育之制，有相輔而行之性質者，皆當努力以求其實現。凡此皆民生主義所有事也。（十三年八月二十九日中國國民黨第一次全國代表大會宣言，見全集第二集第四十七至四十八頁。）

五

如以上二事辦妥，而合一縣百數十萬人民，或數鄉村一二萬人民，而爲一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大。如童山變爲森林，石田變爲沃壤，僻隅變爲市場，前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達，其地價乃增爲數百元數千元一畝者不等。有其地者，不勞心，不勞力，無思無維，而坐享其利矣。細考此利何來，則衆人之勞力致之也。以衆人之勞力焦思以經營之社會事業，而其結果則百數十之地主享其成，天下不平之事孰過於此。此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。定地價之法，何以爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾。如地主以爲估定太高不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關，以專理之，英人視之以爲便利。而在吾人地方自治甫行之時，儻效此舉，不獨不便，實亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便，其法以地價之百分抽一爲地方自治之經費，如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者抽其一元之稅，值千元者抽十元之稅等，是也。此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少，所報之價則永以爲定。此後凡公家收買土地，悉照此價，不

得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受。原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之。不平之土地壟斷，資本專制，可以免卻；而社會革命，罷工風潮，悉能銷弭於無形。此定價一事，實吾國民生根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體當擔負該縣以便所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用。由自治團體，直接在省政府，或中央政府，訂明條例，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央，如全國能行此，則中央之財賦當增加不少矣。（地方自治開始實行法，見全集第一集第八六一頁至第八六二頁。）

六

我們國民黨的民生主義，目的就是要把社會上的財源弄到平均。所以民生主義就是社會主義，也就是共產主義，不過辦法各有不同。我們的頭一個辦法，是解決土地問題，解決土地問題的辦

法，各國不同，而且各國有很多繁難的地方。現在我們所用的辦法，是很簡單很容易的，這個辦法，就是平均地權。講到解決土地問題，平均地權，一般地主自然是害怕。好像講到社會主義，一般資本家都是害怕，要起來反對一樣。所以講到解決土地問題，如果我們的地主是像歐洲那種大地主，已經養成了很大的勢力，便很不容易做到。不過中國今日沒有那種大地主。一般小地主的權力，還不甚大。現在就來解決，還容易做到。如果現在失去了這個機會，將來更是不能解決。講到了這個問題，地主固然要生一種害怕的心理，但是照我們國民黨的辦法，現在的地主還是很可以安心的。這種辦法是甚麼呢？就是政府照地價收稅和照地價收買。究竟地價是照甚麼樣定法呢？依我的主張，地價應該由地主自己去定。比方廣州長堤的地價，有值十萬元一畝的，有值一萬元一畝的，都是由地主自己報告到政府。至於各國土地的稅法，大概都是值百抽一，地價值一百元的，抽稅一元，值十萬元的，便抽一千元，這是各國通行的地價稅。我們現在所定的辦法，也是照這種稅率來抽稅。地價都是由地主報到政府，政府照他所報的地價來抽稅。許多人以為地價由地主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧麼。譬如地主把十萬元的地皮，到政府只報告一萬元，照十萬元的地價，政府應

該抽稅一千元，照地主所報一萬元的地價來抽稅，政府只抽得一百元，在抽稅機關一方面，自然要虧九百元。但是政府如果定了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面又可以照價收買，那麼地主把十萬元的地皮，只報一萬元，他騙了政府九百元的稅，自然是佔便宜。如果政府照一萬元的價錢去收買那塊地皮，他便要失去九萬元的地，這就是大大的吃虧了。所以照我的辦法，地主如果以多報少，他一定怕政府要照價收買，吃地價的虧。如果以少報多，他又怕政府要照價抽稅，吃重稅的虧。在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，也不情願少報。要定一個折中的價值，把實在的市價報告到政府。地主既是報折中的市價，那麼政府和地主自然是兩不吃虧。

地價定了之後，我們更有一種法律的規定。這種規定是甚麼呢？就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行漲高，各國都是要另外加稅。但是我們的辦法，就要以後所加之價完全歸爲公有。因爲地價漲高，是由於社會改良和工商業進步。中國的工商業，幾千年都沒有大進步，所以土地價值常常經過許多年代都沒有大改變。如果是一有進步，一經改良，像現在的新都市一樣，日日有變動，那種地價便要增加幾千倍，或者是幾萬倍了。推到這種進步和改良的功勞，還是由衆人的力量經

營而來的所以由這種改良和進步之後，所漲高的地價，應該歸之大衆，不應該歸之私人所有。比方有一個地主，現在報一塊地價是一萬元，到幾十年之後，那塊地價漲到一百萬元，這個所漲高的九十九萬元，照我們的辦法，都收歸衆人公有，以酬衆人改良那塊地皮周圍的社會，和發達那塊地皮周圍的工商業的功勞。這種把以後漲高的地價，將歸衆人公有的辦法，纔是國民黨所主張的平均地權，纔是民生主義。（民生主義第二講，見全集第一集第二三八頁至二四〇頁）——以上平均地權——

七

我們解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田。這個意思就是要農民得到自己勞苦的結果，要這種勞苦的結果，不被別人奪去了。現在農民的勞動結果，在農民自己祇能分四成。地主得了六成，政府所抽的捐，都是由農民出的，不是由地主出的。像這種情形，是很不公平的。（十三年八月二十三日演講耕者要有其田，見全集第二集第五〇〇頁）——以上耕者有其田——

八

惟所防者，則私人之壟斷，漸變成資本之專制，致生社會之階級，貧富之不均耳。防之道爲何，卽凡天然之富源，如煤、鐵、水力、鑛、油等，及社會之恩惠，如城市之土地，交通之要點等，與夫一切壟斷性質之事業，悉當歸國家經營，以所獲利益，歸之國家公用。如是，則凡現有種種苛捐雜稅，概當免除，而實業陸續發達，收益日多。則教育、養老、救災、治病，及夫改良社會，勵進文明，皆由實業發展之利益舉辦，以國家實業所獲之利，歸之國民所享，庶不致再蹈歐、美今日之覆轍。甫經實業發達，卽孕育社會革命也。此卽吾黨所主張民生主義之實業政策也。凡欲眞正國利民福之目的者，非行此不可也。

（中國實業當如何發展，見全集第一集第一〇一八頁。）

九

中國實業之開發，應分兩路進行：（一）個人企業，（二）國家經營是也。凡夫事物之可以委諸個人或其較國家經營爲適宜者，應任個人爲之。由國家獎勵，而以法律保護之。今欲利便個人企業之發達於中國，則從來所行之自殺的稅制，應卽廢止。紊亂之貨幣，立需改良。而各種官吏的障礙，必當排去，尤須輔之以利便交通。至其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之。（實業計畫第

一計畫，見全集第一集第五五二頁。）

十

我們在中國要解決民生問題，想求一勞永逸，單靠節制資本的辦法，是不足的。現在外國所行的所得稅，就是節制資本之一法。但是他們的民生問題，究竟解決了沒有呢？中國不能和外國比，單行節制資本是不足的，因爲外國富，中國貧；外國生產過剩，中國生產不足。所以中國不單是節制私人資本，還是要發達國家資本。我們的國家，現在四分五裂，要發達資本，究竟是從那一條路走，現在似乎看不出，料不到。不過這種四分五裂，是暫時的局面，將來一定是要統一的。統一之後，要解決民生問題，一定要發達資本振興實業。振興實業的方法很多，第一是交通事業，像鐵路運河，都要興大規模的建築。第二是鑛產，中國鑛產極其豐富，貨藏於地，實在可惜，一定是要開闢的。第三是工業，中國的工業，非要趕快振興不可。中國工人雖多，但是沒有機器，不能和外國競爭，全國所用的貨物，都是靠外國製造輸運而來，所以利權總是外溢。我們要挽回這種利權，便要趕快用國家的力量來振興工業，用機器來生產，令全國的工人都有工作，到全國的工人都有工做，都能夠用機器生產，那便

是一種很大的新財源。如果不用國家的力量來經營，任由中國私人或者外國商人來經營，將來的結果，也不過私人的資本發達，也要生出大富階級的不平均。（民生主義第二講，見全集第一集第二四二頁。）——以上節制資本——

戊　關於國民教育者

一

凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。學費、書籍以及學童之衣食，當由公家供給。學校之等級，由幼稚園，而小學，而中學，當陸續按級而登，以至大學而後已。教育少年之外，當設公共講堂、書庫、夜學，爲年長者養育知識之所。或疑經費無從出，此不足憂也。以人民一月義務勞力之結果，必足支持此費，如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一境之內，如人盡所長，爲公家服一二個月之義務。長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣。長於織造者爲公家織布，則衣食足矣。長於建築者爲公家造屋，則屋舍足矣。如是少年之衣食住，皆可由義務之勞力成

功。自治區之人民，各有雙手，祇肯各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項；始能從事於自治也。祇要人人能知雙手萬能勞功神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我習手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足。則生產日加，財富自然充裕。學校之目的，於讀書、識字、學問、知識之外，當注意於雙手萬能，力求實用。凡能助雙手生產之機械，我當倣造，精益求精，務使我能自造，而不依靠於人。必期製造精良，實業發達，此亦學校所有事也。學校者，文明進化之泉源也，必學校立而後地方自治乃能進步。故於衣、食、住、行四種人生需要之外，首當注重於學校也。（地方自治開始實行法，見全集第一集第八六三至八六四頁。）

二

因為民國的人民，人人都是主人翁；人人都要替國家做事的，所以建設一個新地方，首先在辦教育。要辦普及的教育，令普通人民都可以得到教育，然後人人纔知道替國家去做事。就桂林的現狀說，恐怕沒有受教育的很多。而民國的教育又要普及。所以本大總統希望諸君令桂林周圍的人

民，無論貧富，凡是在十歲以下底兒童，都要給教育把他們。至於詳細辦法，你們現在求學的人，都要改變從前底舊行為，無論是先生或學生，各盡各底能力，擔負責任，來同心協力去調查四鄉底戶口，多辦義務學校，讓一般沒有錢底人都可以去讀書。首從桂林起，再推廣到各縣各鄉，先辦幼稚園，次辦小學，再辦中學，然後纔可以辦大學，本大總統這次到桂林的時候，有許多同志都說桂林現在應該辦一個大學，這是很不容易做到底。因為此地現在沒有很多的好先生，就令有了好先生，試問到那裏去找那些合格的學生呢。現在中國是民國，是要人人都有教育的，要人人都有教育，你們廣西有幾百萬人，不是幾個人能夠教得成的，也不是空口說空話可以算得事的。必要人人各盡各的力量，有一分能力去做一分事情，大家都去實行。如果照這樣做去，讓人人都能夠讀書，纔可說是普及教育制度，若是不然，便是貴族制度，便是資本制度。（十年十二月九日演講知難行易見全集第二集第二三三頁至二三四頁。）

己　關於國民大會者

一

照現在世界上民權頂發達的國家講，人民在政治上是佔甚麼地位呢？得到了多少民權呢？就最近一百多年來所得的結果，不過是一種選舉權和被選舉權。人民被選成議員之後，在議會中可以管國事，凡是國家的大事，都要由議會通過，纔能執行，如果在議會沒有通過，便不能行。這種政體叫做「代議政體。」所謂「議會政治。」但是成立了這種「代議政體」以後，民權是否算得充分發達呢？在「代議政體」沒有成立之先，歐美人民爭民權，以爲得到了「代議政體，」便算是無上的民權，好像中國革命黨，希望中國革命以後，能夠學到日本，或者學到歐美，便以爲大功告成一樣。如果眞是學到了像日本、歐美一樣，可不可以算是止境，還要聽下文分解。歐美人民從前以爲爭到了「代議政體，」便算是心滿意足。我們中國革命以後，是不是達到了「代議政體」呢？所得民權的利益究竟是怎麼樣呢？大家都知道現在的代議士，都變成了「豬仔議員，」有錢就賣身分，贓貪利，爲全國人民所不齒。各國實行這種「代議政體，」都免不了流弊，不過傳到中國，流弊更是不堪問能了。大家對於這種政體，如果不去聞問，不想挽救，把國事都付託到一般「豬仔議員，」讓他們

去亂作亂，爲國家前途是很危險的。所以外國人所希望的「代議政體」以爲就是人類和國家的長治久安之計，那是不足信的。民權初生，本經過了許多困難，後來實行，又經過了許多挫折，還是一天一天的發達。但是得到的結果，不過是「代議政體」，各國到了「代議政體」就算是止境。近來俄國新發生一種政體，這種政體，不是「代議政體」是「人民獨裁」的政體。這種「人民獨裁」的政體，究竟是怎麼樣呢？我們得到材料很少，不能判斷其究竟。惟想這種「人民獨裁」的政體，當然比較「代議政體」改良得多。但是我們國民黨提倡三民主義來改造中國，所主張的民權，是和歐美的民權不同。我們拿歐美已往的歷史來做材料，不是要學歐美，步他們後塵。是用我們民權主義，把中國改造成一個「全民政治」的民國，要駕乎歐美之上。（民權主義第四講，見全集第一集一五一至一五二頁。）

二

現在中國有了民權的思想，但是關於這種思想的機器，世界上還沒有發明完全，一般人民都不知道用他。我們先知先覺的人，便應該先來造好這種機器，做一個很便利的放水制，做一個很安

全的接電鈕。只要普通人一轉手之勞便知道用他，然後纔可以把這種思想，做成事實。中國人得到民權思想本是在歐美之後，好像築鐵路，是在日本之後一樣。日本築鐵路，雖然是在我們之先，但是所築的鐵路，是舊東西，不合時用。我們新築成的鐵路，是很合時用的東西。至於我們在歐美之後，要想有甚麼方法，纔可以來使用民權呢？這種方法想通了，民權纔可以供我們的使用，若是這種方法沒有想通，民權便不能供我們的使用。如果一定要去使用，便是很危險，便要打死人。現在世界上有沒有這種方法呢？在歐洲有一個瑞士國，已經有了這幾部分的方法，已經試驗了這幾部分的方法。這是徹底的方法，是直接的民權，不過不大完全罷了。至於歐洲的那些大國，就是這不完全的方法，還是沒有試驗。因爲試驗這幾部分之方法的國家，只有瑞士的一個小國，沒有別的大國，所以許多人便懷疑起來，說這幾部分的方法，只有在小國能夠使用，在大國不能夠用。歐洲的大國爲甚麼不用這幾部分的方法呢？這個理由，就是像日本，已經有了小鐵路，再要改造大鐵路，便要費很久的時間，花很多的錢，是很不經濟的事。因爲畏難苟安，注重經濟，所以他們的先進國家，就是知道了這些新式的發明，還是不採用他。說到我們中國，關於民權的機器，從前沒有舊東西，現在很可以採用最

近最好的新發明。

關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式的發明呢？第一個是選舉權，現在世界上所謂先進的民權國家，普徧的只實行這一個民權。專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器，只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的。人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有甚麼重要東西呢？其次的就是法律。所謂有了治人，還要有治法。人民要有甚麼權，纔可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以爲是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制，這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以爲是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改。修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複決權，這就是第四個民權。人民有了這四個權，纔算是充分的民權。能夠

實行這四個權纔算是徹底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問，這種民權，是間接民權。間接民權，就是代議政體，用代議士去管理政府，人民不能直接去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權，人民能夠實行四個民權，纔叫做全民政治。全民政治是甚麼意思呢？就是從前講過了的，用四萬萬人來做皇帝，四萬萬人要怎麼樣纔可以做皇帝呢？就是要有這四個民權，來管理國家的大事。（民權主義第六講，見全集第一集第一九二頁至第一九五頁。）

庚　關於均權制度者

一

集權專制，為自滿清以來之秕政，今後解決中央與地方永久之糾紛，惟有使各省人民完成自治，自定省憲法，自選省長，中央分權於各省，各省分權於各縣，庶幾既分離之民國，復以自治主義相結合，以歸於統一。（十年五月五日非常大總統就職宣言，見全集第二集第二十四頁。）

二

夫所謂中央集權或地方分權，甚或聯省自治者，不過內重外輕，內輕外重之常談而已。權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權之性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也，權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也。教育衞生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分晰以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由。然學制及義務教育年限，中央不能不爲畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。彼漫然主張中央集權或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎。議者曰，國小民寡，或可用中央集權，地大民衆，則非用地方分權或聯省自治不可。曾不知土地之大小，不當但以幅員爲差別，尤當以交通爲差別。果其交通梗塞，土地雖狹，猶遼闊也。果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。中國今日若猶守老死不相往來之訓，雖百里猶不可以爲治。若利用科學

以事交通，則風行四海之內，若身之使臂，臂之使指，集權分權，又何與焉。議者乃曰，中央集權易流於專制，地方分權或聯省自治始適於共和，此又不可以不辨。夫專制云者，與立憲爲對待之名詞，苟其立憲，雖中央集權何害。例如法國固行中央集權者，其爲民主立憲國自若也。北美之合衆國，議者樂引爲聯省自治之口實，以爲中國非如是不得爲共和，而不知其所引之例，實際適得其反。美之初元，固行地方分權矣，然南北分馳，政令不一，深貽國民以痛苦，及南北戰爭起，雖以解放黑奴爲號召，而實行統一，乃其結果也。經此戰爭，美國各州始有凝爲一體之象，洎乎參加歐戰，則中央政府權力愈以鞏固，且愈以擴充，舉人民之糧食衣服，亦置於中央政府管理之下，其集權之傾向，爲何如？如議者言，則美國中央政府集中權力之時，亦將爲共和之不利歟？凡此諸說，皆與權力分配本題無關要之研究。權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方。易地域的分類，而爲科學的分類，斯爲得之。此乃近世政治學者已知已行，初無俟聚訟爲也。（十一年中華民國建設之基礎，見全集第一集第一〇二五至一〇二六頁。）

辛　關於中央政制者

一

第三期為憲法之治，全國行約法六年後，制定憲法，軍政府解兵權，行政權，國民公舉大總統，及公舉議員以組織國會，一國之政事，依於憲法以行之。（同盟會革命方略，見全集第一集第二九〇頁。）

二

至於說到政府權，從前都是由皇帝一個人壟斷，革命之後纔分開成三個權，像美國獨立之後便實行三權分立。後來得了很好的成績，各國便都學美國的辦法。不過外國從前只有三權分立，我們現在為甚麼要五權分立呢？其餘兩個權是從甚麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西，中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績，像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度。舉行這種制度的大權，就是監察權。監察權就是彈劾權。外國現在也有這種權，不過把

他放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了。至於歷代舉行考試拔取眞才，更是中國幾千年的特色。外國學者近來考察中國的制度，便極贊美中國考試的獨立制度，也有倣效中國的考試制度去拔取眞才，像英國近來舉行文官考試，便是說從中國倣效過去的。不過英國的考試制度，只考試普通文官，還沒有達到中國考試權之獨立的眞精神。所以就中國政府權的情形講，只有司法、立法、行政三個權是由皇帝拿在掌握之中，其餘監察權和考試權還是獨立的。就是中國的專制政府，從前也可以說是三權分立的，和外國從前的專制政府便大不相同。從前外國在專制政府的時候，無論是甚麼權，都是由皇帝一個人壟斷。中國在專制政府的時候，關於考試權和監察權，皇帝還沒有壟斷。所以分開政府的大權，便可以說外國是三權分立，中國也是三權分立。中國從前實行君權考試權和監察權的分立，有了幾千年。外國實行立法權、司法權和行政權的分立，有了一百多年。不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全。中國從前實行那種三權分立，更是有很大的流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切的流弊，便要採用外國的行政權立法權司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，纔是世界

上最完全最良善的政府。國家有了這樣的純良政府，纔可以做到民有、民治、民享的國家（民權主義第六講，見全集第一集第一九七至一九八頁。）

乙　關於地方政制者

一

官治云者，政治之權付之官僚，於人民無與。官僚而賢且能，人民一時亦受其賜，然人亡政息，曾不旋踵。官僚而愚且不肖，則人民躬被其禍，而莫能自拔。前者爲嬰兒之仰乳，後者則爲魚肉之於刀俎而已。民治則不然，政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之。其在間接行使之時，爲人民之代表者或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由，仍在人民。是以人民爲主體，人民爲自動者，此其所以與官治截然不同也。欲實行民治，其方略如左：

（一）分縣自治　分縣自治；行直接民權，與聯省自治不同者在此。其分縣自治之梗概，吾於民國五年在上海曾有講演，可復按也，行當再詳論之。

（二）全民政治　人民有選舉權、創制權、複決權、罷官權，詳見建設雜誌全民政治論。

以上二者，皆爲直接民權，由人民直接行於縣治。

（三）五權分立　三權分立爲立憲政體之精義。蓋機關分立，相待而行，不致流於專制，一也。分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一，二也。凡立憲政體，莫不由之。吾於立法、司法、行政三權之外，更令監察、考試二權，亦得獨立，合爲五權。詳見五權憲法之講演，行當另著專書論之。

（四）國民大會　由每縣國民舉一代表組織之。

以上二者，皆爲間接民權，由代表而行於中央政府。其與官治不同者，有分縣自治，全民政治，以行主權在民之實，非若今日人民惟恃選舉權以與據國家機關者抗。彼據國家機關者其始藉人民選舉以獲此資格。其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫之如何。此今日政治現象所可爲痛心疾首者，必如吾之說，乃得救此失也。且爲人民之代表與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉勢力選舉之惡習，可期爲國家得適當之人才，此又庶政清明之本也。

綜上四者，實行民治必由之道，而其實行之次第，則莫先於分縣自治。蓋無分縣自治，則人民無

所憑藉，所謂全民政治必無由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦末由舉主權存民之實也。以是之故，吾夙定革命方略，以為建設之事，當始於一縣。縣與縣聯以成一國，如此則建設之基礎在於人民，非官僚所得而竊，非軍閥所得而奪。不幸辛亥之後，其所設施不如吾意所期。當時汲汲惟在於民國名義之立定，與統一之早遂，未嘗就建設之順序與基礎一致其力。大勢所趨，莫之能挽。根本未固，十一年來飄搖風雨，亦固其所。積十一年之亂離與痛苦為教訓，當知中華民國之建設，必當以人民為基礎。而欲以人民為基礎，必當先行分縣自治。及今為之，猶可及也。

於此尚有附言者。行分縣自治，則現在省制之存廢問題為何如耶？吾意讀者當然有此一問。以吾之意，此時省制卽存，而為省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務，一方則為各縣自治之監督者，乃為得之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今之言聯省自治者也。（十一年中華民國建設之基礎，見全集第一集第一〇二七至一〇二九頁。）——以上地方政制總說——

二

十多年來，我國一般文人志士，想解決中國現在的問題，不根本上拿中、美兩國的國情來比較，只就美國富强的結果而論，以爲中國所希望的，不過是在國家富强。美國之所以富强，是由於聯邦，中國要像美國一樣的富强，便應該聯省。美國聯邦制度的根本好處，是由於各邦自定憲法，分邦自治。我們要學美國的聯邦制度，變爲聯省，根本上便應該各省自定憲法，分省自治。等到省憲實行了以後，然後再行聯合成立國憲。質而言之，就是將本來統一的中國，變成二十幾個獨立的單位，像一百年以前的美國十幾個獨立邦一樣，然後再來聯合起來，纔是中國的好辦法。這種見解和思想，眞是謬誤到極點。可謂人云亦云，習而不察。像這樣只看見美國行聯邦制度，便成世界頂富强的國家，我們現在要中國富强，也要去學美國的聯邦制度，就是像前次所講的歐美人民爭民權，不說要爭民權，只說要爭自由平等。我們中國人此時來革命也要學歐美人的口號，說去爭自由平等，都是一樣的盲從，都是一樣的莫明其妙。主張聯省自治的人，表面上以爲美國的地方基礎，有許多小邦，各邦聯合，便能自治，便能富强。中國的地方基礎，也有許多行省，也應該可以自治，可以富强。殊不知道美國在獨立時候的情形，究竟是怎麼樣。美國當獨立之後，爲甚麼要聯邦呢？是因爲那十三邦向來

完全分裂，不相統屬，所以不能不聯合起來。至於我中國的情形，又是怎麼樣呢？中國本部，形式上向來分作十八省，另外加入東三省及新疆一共是二十二省，此外還有熱河、綏遠、青海許多特別區域及蒙古西藏各屬地。這些地方，在清朝二百六十多年之中，都是統屬於清朝政府之下。推到明朝時候，各省也很統一。再推到元朝時候，不但是統一中國的版圖，且幾幾乎統一歐亞兩洲。推到宋朝時候，各省原來是很統一的，到了南渡以後，南方幾省也是統一的。更向上推到唐朝漢朝，中國的各省也沒有不是統一的。由此便知中國的各省，在歷史上向來都是統一的，不是分裂的，不是不能統屬的。而且統一之時就是治，不統一之時就是亂的。美國之所以富強，不是由於各邦之獨立自治，還是由於各邦聯合後的進化所成的一個統一國家。所以美國的富強，是各邦統一的結果，不是各邦分裂的結果。中國原來既是統一的，便不應該把各省再來分開。中國眼前一時不能統一，是暫時的亂象，是由於武人的割據，這種割據，我們要剷除他，萬不能再有聯省的謬主張，爲武人割據作護符。若是要些武人有口實來各據一方，中國是再不能富強的。如果以美國聯邦制度就是富強的原因，那便是倒果爲因。（民權主義第四講。見全集第一集一三九至一四〇頁）

三

二曰聯省自治派。此派之擬議，以爲造成中國今日之亂象，實由於中央政府權力過重，故當分其權力於各省，各省自治已成，則中央政府權力日削，無所恃以爲惡也。曾不思今日北京政府權力，初非法律所賦予，人民所承認，乃由大軍閥攘奪而得之。大軍閥既挾持暴力，以把持中央政府。復利用中央政府，以擴充其暴力，吾人不謀所以毀滅大軍閥之暴力，使不得挾持中央政府以爲惡，乃反欲藉各省小軍閥之力，以謀削減中央政府之權能，是何爲耶？推其結果，不過分裂中國，使小軍閥各占一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已。何自治之足云？夫眞正的自治，誠爲至當，亦誠適合於民族之需要與精神。然此等眞正的自治，必待中國全體獨立之後，始能有成。中國全體尚未獲得自由，而欲一份先能獲得自由，豈可能耶？故知爭回自治之運動，決不能與爭回民族獨立之運動分道而行。自由之中國以內，始能有自由之省，一省以內，所有經濟問題、政治問題、社會問題，惟有於全國之規模中始能解決。則各省眞正自治之實現，必在全國國民革命勝利之後，亦已顯然，願國人一思之也。（十三年八月二十九日中國國民黨第一次全國代表大會宣言，見全集第二

集第四十二至四十三頁）——以上省制——

四

吾國舊有地方自治，前日克强先生詳言之，本舊礎石而加以新法，自能發揮數千年之美性。兄弟前日謂吾人當爲人民之叔孫通，使其皆知民權之可貴。今更請諸公皆爲伊尹，周公，輔迪人民，使將民權立穩。今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙、藏亦能漸進，則至少可爲三千縣，三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。建屋不能猝就。建國亦然。當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之。竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全爲國民代表，卽用以開國民大會，得選舉大總統。其對於中央之立法，亦得行使其修政之權，卽爲全國之直接民權。（五年七月十八日演講自治制度爲建設之礎石，見全集第二集第一七〇頁。）

五

總而論之，此所建議之地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織。近日文明各國

政府之職務，已漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化政府，則委去教養之職務，而聽人民各家之自養自教，而政府祇存一消極不擾民者，便爲善政矣。及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尚能禦强寇，對內尚能平寃屈。其後則並此亦放棄之，遂致國亡政息，一滅於元，再滅於清。文明華冑，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣。今雖光復祖業，創建民國，而執政者仍爲清朝之亡國大夫。彼輩爲政，惟知擾民害民爲其所有事，罔識世界大勢，祇顧自私自利，多行不義，必自斃，當受文化潮流所淘汰，可無疑也。惟民國人民，當爲自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。宜取法乎上，順應世界之潮流，采擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀全數人民之幸福。當一縣辦有成效，他縣必爭先倣行。如是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基於是乎立。有志之士，宜努力爲行之。（地方自治開始實行法見總理全集第一集第八五九頁至八六五頁。）

——以上縣制——

癸　關於軍制者

現在兵數，既以次悉改爲工兵，徵集愛國志士，編制國軍，定爲義務，兩年一易，其兵額以二十萬人至三十萬人爲止。此法既行，即有不逞之徒，亦無武力以爲之釁，毀法之禍，可不再作。國家機關，依照法令行使職權，無能妨阻之者，然後政治乃可入新軌道，而國家乃有長治久安之望也。（十一年六月六日工兵計畫宣言，見全集第二集第二十八頁。）

二　孫哲生院長關於憲法的言論

本書第二篇第一章「促成制憲的原因」裏，說過這次的制憲，孫哲生院長實爲其主要的推動力。那末關於孫哲生先生歷次所發表關於憲法問題的言論文章，均應知曉，所以本附錄將他的關於憲法的言論十一篇搜集錄入，幷就其發表之先後，而爲編次。

（一）救國綱領草案（錄二十一年四月二十七日時事新報）

（甲）關於內政者

一、總綱

（一）爲集中民族力量，貫澈禦侮救國之使命，於最近期間籌備憲政之開始。

（二）於本年六月召集本黨三中全會，決定今後政治黨務改革之一切基本原則。

(三)於本年十月由立法院起草憲政法案。提交國民代表大會議決。

(四)於民國二十二年四月召開第一屆國民代表大會，議決憲法，並決定頒布日期。

(五)於憲法頒布後，由政府依照憲法規定之地方制度，切實施行地方自治，並完成所有訓政時期未竟工作。

(六)全國人民在不危害中華民國，不違反三民主義之原則下，皆得自由組織政治團體，參加政治，均有國民代表大會之選舉權及被選舉權，但現役軍人、應停止其選舉權及被選舉權。

二、國民代表大會

(七)第一屆國民代表大會，由全國人民按照各省區各特別市人口之比例，及各省區各特別市之職業團體分別選出之代表，共同組織之，其人數之比配，及詳細選舉法，由立法院於本年十月制定之，

(八)國民代表大會，每屆任期兩年，每年召集大會一次，會期一個月，但遇重要事故，政府

不能負責解決時，得召集臨時會，以半個月爲限，代表大會閉會期間，其職權交由大會選出之立法院監察院執行之。

（九）國民代表大會之職權爲：

甲　爲代表中華民國國民統治國家之最高權力機關。

乙　制定中華民國之憲法。

丙　議決法律案、預算案、決算案，議決宣戰、媾和及政治、經濟、軍事重大計畫案。

丁　選舉國家元首，政務首長，最高司法長官。

戊　選舉立法院、監察院委員，組織立法院、監察院。

己　對政府之監督與彈劾。

庚　監督並促成全國地方自治。

（十）國民代表大會不受解散及任何之干涉，其代表不受拘捕。

三、省民代表會

（十一）於本年十月召集各省省民代表會，其選舉及組織法，由立法院於本年七月制定之。

（十二）省民代表會每年開會一次，每屆另選代表，會期十日，會後卽解除代表職務。

（十三）省民代表會之職權爲：

甲　選舉省參議會，於閉會期間代表省民參預省政，其組織法由立法院另定之。

乙　議決促成地方自治之實施辦法，議決省預算案決算案、及省單行法規。

丙　向監察院代表省民，彈劾省行政及司法官吏。

丁　向行政院代表省民提陳省政興革意見。（下略）

（二）集中國力挽救危亡案（提出於民國二十一年十二月十五日召集之三中全會副署者爲伍朝樞馬超俊等二十七中委）

說明　自去年九一八以還，外侮日亟，國難日深，東北失陷，收復無期，縱依國聯調查團建議，雙方接受，我亦僅存宗主之名，東省且成國際共管之實，言念前途，可勝慄懼。本黨四十餘年，以革命救亡爲一貫職志，當此時期，唯一責任，在繼承先烈之精神領導全國，奮鬥圖存，則挽回人心，收復失地，

庶幾可期。否則日蹙千里，坐而待亡，本黨將難辭誤國之咎，此眞黨國存亡絕續之機，而三中全會實負從來未有最艱鉅之責任也。故今日最重要而待決之問題，莫過於禦侮救亡，然欲澈底禦侮，必須內部一致，而欲內部一致，又必須澈底禦侮而後能，因果循環，難判先後。其實兩事即爲一事，解決其一即解決其二。本屆全會最大之決策，蓋無過於此也。竊嘗思之，政府之所以未能積極禦侮，實在當局厄於環境複雜之顧慮，而環境顧慮之中心，則在內部之不能一致。顧內部何以不能一致，試分析言之，則(一)爲國內政派分歧，互相攻擊，此緣於政治主張不一致，而政權未公開，言論無自由之故。(二)爲國內軍事力量互相疑忌，彼此牽掣，此緣於中央與地方未能實行均權共治之旨，中央又無適應民意之方針以領導全國之故。是以欲救危亡，對症下藥，則關於內政方面，第一當使政權日漸公開，俾國民有參與國事，行使政權之權力，將以和平合法方式，盡量發表其政見主張，日進於憲政民治之軌道。夫然後今日各派用不正當手段之攻擊，可以消除；第二當使各方軍事力量咸能相安，而聽命於中央公正之處置。夫然後今日各方軍事當局之疑詐猜忌，互相牽掣之現象，可以泯除。中央果能於對外確定抵抗方策，對內政治開誠布公，則內部自臻一致，決不如今日混沌之局，可斷言

也。關的外交方面，亦亟宜有所準備，方免臨事周章。前者與俄復交之議，遷延半載，迄無結果，幾使敵國爭佔先着，亡羊補牢，雖曰未晚，然國際風雲，瞬息萬變，外交方策，再不速定，噬臍之悔，恐嗟無及。此外國防軍事，亦自當早爲準備，以應付將來。謹就管見所及，臚陳如左，敬候採擇。

辦法

（一）關於外交者：（1）以澈底抵抗爲目前外交上主要方針，而與其他各關係國作切實的互惠之聯合。（2）確定聯美及英法等國之方策，兼作對未來世界大戰之準備。（3）爲求遠東之和平，積極進行中蘇邦交之恢復。

（二）關於目前之內政者：（1）爲使全國人力集中，各盡其才，俾得內部相安，共禦外侮，及調節中央與地方之關係，消滅一切內戰計，除另訂促成憲政召集國民代表大會辦法外，目前內政上應有下列各項之設施。

甲、政府應向人民負責宣布切實履行本黨保障人民集會、結社、言論、出版、居住、信仰各種自由之政綱，禁止一切非法干涉，濫行拘捕。

乙、因事實上之必要，指定相當地點，設立各地政務委員會，實行中央與地方均權，中央委員分別參加各地政務委員會。

丙、北平廣州兩處，已有政會，應與其他各地新設者，同時由政府以正式命令設置及加委。

丁、一切地方措施，應由各該管轄機關，依法執行，不得以臨時機關或個人名義，擅發命令，紊亂行政系統。

戊、由中央委派政治考察大員，分赴各地，視察施政得失，人民疾苦，按期呈報中央。中央應根據實情，確定興革，明立賞罰。此種報告及中央之對策，並須隨時公布，以徵見國內輿論之向背。

(三)關於國民代表大會者：(1)第一屆國民代表大會，由全國人民按照各省區各特別市人口之比例，及各省區各特別市之職業團體分別選出之代表共同組織之，其人數之比例及詳細選舉法，由立法院於二十二年六月前制定之。(2)國民代表大會，每屆任期兩年，每年召集大會一次，

會期一個月，但遇重要事故，政府不能負責解決時，得召集臨時會，以半個月爲限。代表大會閉會期間，其職權交由大會選出之立法院監察院分別執行之。（3）國民代表大會之職權爲：

甲　爲代表中華民國全體國民統治國家之最高權力機關。

乙　製定並修改中華民國之憲法。

丙　議決法律案，議決宣戰媾和及政治、經濟、軍事重大計畫。

丁　選舉國家元首，政務首長，最高司法長官。

戊　選舉立法院、監察院委員，組織立法院、監察院。

己　對政府之監督與彈劾權。

庚　監督並促成全國地方自治。

（4）國民代表大會不受解散及任何之干涉，其代表不受拘捕。

（四）關於省民代表會者：（1）於國民代表大會召集前由政府視各省地方政治情形，分別規定各省省民代表會之召集，其選舉及組織法，由立法院於二十二年六月前制定之。（2）省民代表

會，每年開會一次，每屆另選代表，會期十五日，閉會後，卽解除代表職務。（3）省民代表會之職權爲：

甲　選擧省參議會，於省民代表會閉會期間，代表省民，參預省政，其組織法由立法院另定之。

乙　議決促成地方自治之實施辦法，議決省預算決算案及省單行法規。

丙　向監察院代表省民彈劾省行政官及司法官吏。

丁　向行政院代表省民提陳省政興革意見。

（4）省政府對於擧辦新稅捐、發行省債及增徵省民負擔事項，必須徵求省民代表會或省參議會之同意，方得執行。

（五）關於國防及軍事者：（1）確立國防計畫，以某國爲國防上對象，在最低限度自衞的國防上，爲一切必要的設備。（2）國防屬於中央，保安屬於地方，國防地帶，畫爲若干國防區，其餘則畫分綏靖區，國防區及綏靖區不必固定，以省區爲範圍：（3）確定常有兵額，以師爲平時最大單位，採用逐步的徵兵制，定軍費預算以國庫總收三分之一爲標準。（4）陸海空軍及要塞軍港之設置，須

適合國防上的目的，在數量上求緊縮，在質量上求增進。(5)陸軍應依據常備兵額爲有程序的編遣，編餘之軍隊，酌量情形，編爲地方保安警察等部隊，或移爲屯墾河工之用。(6)海軍以能供國防上的防禦爲目的，注力於潛水艇之製造，不適於國防之軍艦，應停止建造，或酌量改爲商船。(7)空軍應寬籌經費爲有計畫的擴充，並喚起僑胞及民衆之同情，集資捐款。籌設供國防用的空軍。(8)設立統一的各級軍事學校，作育人才。(9)視國家財力，分別籌設鋼鐵廠、飛機廠、造船廠、化工廠、兵器廠、呢革廠、被服廠等於不被外敵威脅之地點，以供軍需。(10)凡關於培養地方私人武力之一切軍事制度，均宜從事實上謀改革，並以法律限制。(11)爲便利實施中央所定之國防軍事計畫及整理訓練各地國防軍起見，得臨時設置各地軍事委員會，其詳細辦法，由中央另行制定之。

(三)擔任院長經過與今後的希望（在立法院第三屆第一次總理紀念週報告）

各位同志，兄弟今天在就職之後，來本院舉行紀念週，個人有一點簡單的意思，向諸位報告一下。是甚麼意思呢？就是此次本人來擔任本院院長的經過，和今後的希望。本人對於立法的事情，向

來沒有甚麽研究，也沒有擔任過這種工作。從前在中央所擔任的職務，大半都是關於政治上，或行政上的；對於立法方面，一向沒有參與過。所以在去年中央常會推選兄弟擔任立法院院長時，兄弟沒有就職，不過最近三中全會，對於立法方面的工作，有很重要的決定。並且中央同人，很誠懇的督促兄弟來擔任立法院院長職務，所以現在不能不來。在這國難的中間，兄弟的簡單主張，就是對內團結，對外抵抗。不過我們團結，要有團結的辦法，抵抗要有抵抗的決心。所謂對內團結，並不是專指國民黨黨內而言，就是黨外各部份，也應該不分派別的，精誠團結起來，纔能擔負這個挽救危亡的責任，應付目前這種嚴重的局面。同時個人並以為我們打算團結，應先從黨內作起，然後纔能夠領導全國國民。全國國民能夠都團結起來，纔能夠充實國家的力量，求國家的生存，所以在去年一二八事件發生的時候，鄙人曾發表意見，並擬出一個救國綱領，向中央貢獻。內容主張，就是要想一個方法，能夠集中國民的意旨，好使大家團結起來，和中央站在一起，共同擔負救國的責任。這個主張，就是促成憲政為團結國民集中國力的方法。當時黨內外，對於鄙人的意見，很是注意。同時並得到黨外一般輿論界許多同情的批評。不過在黨內，也有一部同志，不免有多少的顧慮，認為在訓政階

段，沒有完成以前，不應該講憲政。並認爲根據總理建國大綱的規定，訓政工作，一天沒有完成，一天就不能談憲政。還有說不應該摹倣北洋軍閥種種虛僞的憲政，同時還有人以爲恐怕憲法頒布之後，國民黨的責任就告終了，政權就要放棄，恐怕將來不能得到良好的結果，像這種顧慮，固然可以說是老成謀國，不過我們仔細的研究起來，當今世界各國，可以說沒有那一個國家，是沒有憲法，確定他的國家制度，來保障他國家長治久安的。我們中國，雖然是在革命建國的時候，不能與歐美已經建設成功，已安已治的國家同日而語。但若以革命的前例來說，現在我們黨的組織，和國民政府的組織，推究起來，可以說多是採用蘇聯的制度。因爲十二、十三年，總理在廣州的時候，覺得俄國革命成功很快，而中國革命雖經過了幾十年的奮鬥，到現在還是沒有相當的結果。於是感覺到是由於組織不良。因爲當時國民黨的組織過分的散漫，黨員只知道有個人的自由，而沒有黨的自由。所以總理決心改組，倣照蘇俄的辦法去做，就採用委員制。不過我們覺得到現在所採用人家的這種成規制度，完全只採用了人家的形式，而沒有採用了人家的精神。俄國在一九一七年十一月革命到一九一八年就頒布了憲法。直到現在，雖然經過了十五年之久，而他們還是根據那個憲法的

精神進行最近蘇俄的五年建設計畫，纔經過了四年多的時期，已經完成了。現在又正在開始第二期的五年計畫，蘇俄革命成功，國家的力量，一天比一天增進，革命的基礎，一天比一天穩固，我們想一想，爲甚麼俄國在憲政之下，就可以推行他的共產主義，而我們何以不能在憲政之下，推行三民主義，進行革命建設的工作呢？有人以爲現在還不到憲政時期，對於一切的進行上，還須考慮一下，同時還有人拿以前北京政府頒布的虛僞憲政憲法，來批評，或是反對。但是我覺得這種說法，乃是比擬不倫的，因爲從前北京政府，完全是北洋舊軍閥，操縱政權，他們並沒有主義，以他們的舊腦筋去行憲政一定是行不通的，差不多完全是欺騙民衆的一種假面具，現在的情形，和從前不同了。國家政權，已從北洋舊軍閥手中移到國民黨手內，已經好幾年了。而且本黨同志，斷不能承認自己是和北洋舊軍閥相同的。我們是革命集團，北洋舊軍閥，乃是反革命的集團，所以說不能以北洋舊軍閥過去的種種失敗，就說對於憲法，我們也不能夠再去推行。此外還有一層，個人以爲憲政是革命的目的，同時也是治國方法的表現。一國之中沒有憲法，國家卽不能長治久安，憲政雖然是最終的目的，但若在訓政時期說，不能講憲法，也是不對的。至於說恐怕憲法頒布後，國民黨就不能過問國

事一層，也可以不必過慮。因爲中國革命，是從國民黨一手完成，在國民黨領導之下，從軍政到訓政，從訓政到憲政，能遵循憲法，走入軌道，決不能說憲法一經頒布，國民黨就不能不參與政權，到那時候我相信國民黨必能受全國人的擁戴，國民黨的政權，一定可以更加穩固的。同時還有一個理由，就是我們爲甚麼要趕快實行憲政呢？就是爲使全國國民好團結禦侮，這個乃是全國國民一致的心理。並且個人相信中央同人，也沒有一個不是這樣主張的，不過在方法方面，有一點研究。現在第一個方法，我們禦侮先要集中力量，培養實力。不但要黨內團結，而且還要及於黨外。因爲以目前中國國家的情況而論，就是全國四萬萬人，人同此心，心同此理，一致的團結起來，恐怕還不能夠抵抗人家。而且現在的禦侮問題，並不是我們願意不願意同人家打仗的問題，乃是人家攻我們，我們有沒有勇氣去應戰。並不是我們向人家挑釁，乃是人家要佔領我們的土地，殘殺我們的人民，搶我們的財產，所以我們纔起來抵抗。現在對於禦侮，乃是不生問題的，差不多是全國一致的主張。只是採用何種方法的問題，兄弟所以主張促成憲政，也就是禦侮的方法之一。在以前的訓政時期，有一般人批評說，國民黨壟斷政權，黨外的人不能過問，沒有參與政治機會，弄得國家差不多不能自存，大

家弄得很不諒解。兄弟覺得這也不必怪人民有這種心理。因爲以前所以弄得不好的原因，也是由於黨的內部不能夠精誠團結，以致過去幾年間的國力，弄得相銷相抵，不能培養集中一致對外，這是一個很大的錯誤。所以現在打算禦侮救國，惟一的方法，是要團結。無論黨內黨外，大家提起精神，一致的在本黨領導之下，團結起來，纔可以集中全國力量，擔當得起這種救亡工作，抵抗目前的外患。至於該怎樣抵抗呢？就要看抵抗的決心如何了。有一分力量，就盡一分力量。要知道外人想亡中國，不是那樣容易的，非有重大犧牲不可。到了那個時候，恐怕他們也有裹足不前的感想了。不過以我們講起來，除了抵抗以外，是無辦法的。要想抵抗，就先要團結起來纔行。所以這次三中全會，決定救亡大計，最要的一點，就是要團結全國以救亡。對於這個救亡大計，在本院所要擔負的一部分，就是在準備憲政。第一，關於國民參政會之產生，國民參政會，是訓政時期的民意機關。其原則已由中央決定了。至於詳細辦法，就要經過立法的程序，纔能把這種機關產生出來，這個責任，是要本院擔負的。還有憲法草案問題，也由三中全會決定。根據總理遺教，責成立法院起草公布，好使國民討論。預備於民國二十四年提出國民大會正式議決頒布，這是國內團結的辦法，以完成憲政的程序。是

由中央指定本院同人應該擔負的責任，切要的工作。這次兄弟擔任本院院長職務，也就是因爲要盡個人的責任，以兼承中央的意旨，達到禦侮的目的。本院成立已經四年了，以過去的工作成績來說，是五院之中最顯著的，已爲一般國民所承認。大家努力的結果，使一切法規都具備了。最重要的基本法規，如民法等等，都由本院同人在胡院長領導之下，經過幾年的努力，纔議決公布，成績是很可觀的了。不過今後還要多負一部分責任，除了普通立法工作以外，還有憲法和民意機關的組織法，都是很重要的。兄弟相信各位同人，一定更能夠加倍的努力，振刷精神，奮鬥到底。在三屆任內，把大法完成。這是希望同人共同勉勵的。在三屆立法委員當中，有一部分是前輩委員，還可以繼續指導院務進行。此外新增加的一部分委員，都是社會的領導者。同時還有些有專門職業的同志，竟能放棄他們固有的職業，來參加立法工作，也使兄弟非常欽佩。很希望大家共同體諒國步艱難，勵精圖治，共策進行，使本院表現一點新的成績出來，這是兄弟的一點貢獻和希望。此外關於本院工作人員，在本院服務已有四年的歷史，本院既不是新成立的機關，就用不着從新組織，一切工作，都是要繼續進行的。舊職員在院中，既然都有相當的勞績，相當的職務，很希望大家照舊的努力去工作，

不要懷着五日京兆的心理，擔心自己的地位，有甚麼搖動。因爲鄙人向來對於各機關的職員，是主張繼續工作的，除非因爲事務方面的必要，或有甚麼不得已時，委派新職員以外，所有舊職員，都要照常服務。這一層還希望所有在職人員，體諒這個意思，共同努力於各個的職務。

（四）實行憲政之意義與國民應有之常識（二十二年元旦發表）

民國以來，國步艱危，民生凋敝，未有如今日之甚者。國人方太息長嘆，日坐愁城，一若束手待亡，無可奈何也者。殊不知國難雖急，而人心猶未盡死，救亡之道正多，豈有徒作楚囚之態而已矣乎。此余之所以於今年元旦，仍不能不爲一言以昭告國人，兼以自勉也。

吾黨柄政數年，國人之所期望於吾黨同志者，不可謂不殷。而吾黨同志，朝夕致力於興革事業者，亦不可謂不勤。然而程其功效，計其日力，則不徒國人嘖有煩言，多致不滿，即吾黨同志，清夜捫思，反躬自問，又何嘗不惶惶然愧汗無極乎。求其故以爲無他，要在缺乏團結之「誠心」而已耳。試以數年來之政治情形觀之，其所以糾紛層出不窮者，莫不由於吾黨同志間之互相猜忌，以致小之則領

袖各存歧志而系派之門爭緣之而起。大之則因權利之衝突，演成政潮之起伏，而戰禍乃卒不能不因之而綿延。於是主義無由而施行，建設無由而推進，而民生疾苦，則有增無已，外患內憂，更相繼而來矣。東三省之喪失，又不過爲其惡果中之尤著者耳。既知紛亂之源，在於國人缺乏團結之誠心，則吾人爲糾正以往之錯誤，舍一致開誠布公而外，別無他術可以補弊救偏也。此言在表面上觀之，或似唯心之空論，不切情事之宜。而悉心體察，證以實際之癥結，則當不復以空論置之。夫吾國有四萬萬之衆人民之多，舉世無匹，而其力乃不敵一蕞爾小國。則以其爲一盤散沙，數量雖多，何能經狂風驟雨之摧殘而不敗乎。中國國民黨者，吾國惟一有組織，有主義，有歷史之政黨也。而數年以來，派系雜出，力量分散，以致破碎支離，爾詐我虞，同志方互相殘殺排擠之不暇，尙何能集其心思才力於主義之推進。所以共匪猖獗，而無法肅清；帝國主義之侵凌，而無法抗禦，固有由矣。故吾人惟望全國人民咸能剔除自私自利之心，則猜忌之情立免。猜忌之情既免，則團結之力可固，團結之力既固，則自衛之能自强。猶之一盤散沙和以黏質，斯堅强牢固之塞門土，可立而待其成。蓋「誠心」猶黏性之質焉。誠心不具，則團結不固，此吾人之所以斤斤於「誠心」一端者，固非無的而放矢也。

顧上之所述，乃係抽象的。苟有誠心，而無具體的事實以繼之，則去救亡之道尙遠。所謂具體的事實者何如？應採何種制度，方足以適合全國國民誠心之表現，方足以適合全國國民團結之趨向。使整個民族之動作，預爲周密之策畫，使全國人民之心思才力，咸能貢獻於國家之生存，民族之繁榮，而後國運之復興，乃能倍增其速率。昔者總理嘗裁定革命之程序，爲軍政、訓政、憲政三個時期，今軍政時期既了，訓政時期亦已試行數年，成效何如，吾人姑不具論，第在此國難當前，必須集中國力，共救危亡之策，自應採取最適合集中國力之制度。余於去春曾提出「救國綱領」主張於最短期間，結束訓政，籌備憲政之開始，此次三中全會，復本其意，提出「集中國力挽救危亡」一案，亦以籌備憲政開始，爲其前提，業經全會通過，自可按步進行。良以數年來之黨治因受政潮之影響，效率低微，國民缺望既深，而本黨之信仰，亦不免漸致隳失。以致國力無由集中，外侮不克抗禦，斯固非吾黨同志始料所及，亦非應付目前緊急環境之良策。此余之所以毅然促行憲政爲補救之方也。然吾人雖一面籌備憲政之開始，同時對於訓政時期未盡之工作，仍當加緊進行。庶一方可以使黨治告一段落，而他方又能達集中整個民族力量之目的。內則清除共匪，外則抗禦强敵，以復興中華民族之

運命，自求生存之至計。

顧憲政之實現，其艱鉅尤較軍政，訓政爲甚。苟國人以爲一經憲法之制定，公布施行，卽可垂手而得憲政之良果，乃屬大謬。蓋在國民政府準備憲政開始之前，國民黨同志對於憲政之設施所負之使命，固屬倍增而全國國民所負之責任，亦較前爲重大。訓政時期工作之良否，尙可諉爲國民黨之責任，而憲政成績之好惡，則全國國民共負其責，不復能有所諉卸也。故國民必須提起全副精神，注意政治問題。同時以正當方式，充分表現其意志。在消極方面，要能防閑政治上舊有之罪惡，使腐惡勢力，不能擡頭。而在積極方面，更應督促政府進行建設事業以解除民生疾苦，然後始不負憲政之美名，與夫提倡實行憲政之初意。苟重蹈民國初年之覆轍，徒爲政客造搗亂之機會，則非吾人所望於國民者矣。雖然苟有人執此以難憲政之實行，則又陷於因噎廢食之病矣。亦猶爲父母者見孩童之學走者，偶一試之而顚躓，遂戒其勿再嘗試，則是孩童者，且終不習走矣，是豈爲父若母者，所當持之態度哉，雖愚亦知其必不可矣。今之提倡憲政，其義亦然，固不得謂其嘗招顚躓而竟終不令其嘗試也。要之，則視吾人維護扶持之力如何而已耳。

（五）我們需要何種憲法（載東方雜誌三十卷七號）

一

最近三中全會議決，定於民國二十四年召開國民大會，並令立法院從速制定憲法草案以備屆時提交大會採擇施行。憲法爲立國的根本大法，以它的時效論，則國家千百年後的大計也許要受它的支配。以它所關係的各方面論，則個人的福利，社會的安全，國家的組織，以及個人社會國家間的相互關係，都要由它確立基礎。憲法和各方面的關係已如此重要，我們需要何種憲法呢？這實在是大家都應該注意的一個問題。

要解答這個問題，我以爲我們須先明瞭以下的兩個原則：

第一、它必須是合於我們的國情的；

第二、它必須是合於我們的時代的需要的。

每一個國家都有它特殊的情形，所以無論那一國的憲法都非切合它自己的國情不可。舉兩

個例來說，美國爲什麽採用聯邦制呢？很明顯的是因爲它的組成分子原本是一羣彼此沒有統屬關係的自治區，故誰也不願。且不放心把自己固有的權力過量的交給一個自己還不能絕對信任的中央政府。法國爲什麽能採用中央集權制呢？也很明顯的因爲它原本是個統一的國家，而且他的中央政府的威信早已由路易十四樹立起來。每一個的憲法也都各有它不同的歷史背景，所以無論那一國的憲法，都各有它特殊的性質和色彩，而這個特殊的性質和色彩，又一定是適合於它那個時代的需要的。最明顯的例證是蘇俄的憲法和戰後德意志的新憲法。蘇俄的憲法是勞働階級革命成功以後的產物，它是由勞働階級犧牲了頭顱熱血換得來的，所以它是那樣鮮明的確立勞働階級獨裁的政權，那樣絕對的保障勞働階級的利益。又如德意志的新憲法，是由一九一九年德國革命成功後國民會議制定的。德國革命爲什麽能夠成功呢？我們都知道那不僅僅是因爲德國軍閥本身因戰敗而崩潰，那是因爲社會民主黨七十年繼續不斷的努力和奮鬥。故革命一旦成功，社會民主黨就能得着大多數民衆的擁護，而將它重要的主張採入憲法。我們自然有我們特殊的國情，所以我們的憲法，一定要根據我們的國情來制定。我們現在能夠來制憲法，並不是單單根

據三中全會的一個決議，我們是有一篇轟轟烈烈的歷史在背後的。我們一定要認清楚這個歷史的背景，然後纔能知道什麼是我們的時代所需要的憲法。換言之，我們憲法中的一切問題，我們都要以創造的精神，根據我們特有的國情和時代的需要，自出心裁研究出解決的辦法來。各國的成規祇能作我們的參考。就是各國憲法專家的理論，也不該奉爲金科玉律，必如是我們所制定的憲法，纔能是適用的，行得通的。

二

根據上述的兩個原則，可以斷定我們所需要的憲法，已不是以個人主義爲出發點的議會政治的憲法，也不是以階級專政爲出發點的蘇維埃式的憲法。我們所需要的憲法，是以三民主義爲依歸的五權憲法。爲什麼呢？議會政治，就是在它的發祥地歐美，現在都已經到了日暮途窮，需要改弦更張的時候了。我們豈應依樣葫蘆搬運到中國來應用？蘇維埃制度，無論它在蘇俄實行的成績如何，但是在工業落後的中國，尚無資本家和勞働者兩個森嚴階級對立鬥爭的事實，自然不能採用勞働階級專政這個辦法。祇有五權憲法是總理研究中西的政制，取其長而舍其短的一種創制，

而在中國革命運動的過程中，它始終又是指導革命的一部分最重要的理論。革命同志爲求它的實現而犧牲性命的，不可勝數。中國人民爲待它的實現而忍受革命的犧牲者，亦已三四十年。它在中國已有如此長久的歷史和偉大的勢力，無疑的是比任何其它從外國書本中抄襲過來的政制，更適合我們的國情和時代的需要。要知這並不是我們三民主義者的偏見，這實在是任何不存偏見的人所不能否認的事實。

五權憲法的大旨，總理已有說明。五權憲法的條文，須待立法院詳細討論後始能起草。我在這裏只想簡單的提出應該注意的幾個要點。

總理說憲法的作用好比是一架機器。那麼，五權憲法這架機器是要來做什麼用呢？自然是要求實行三民主義。總理無論是講演作文，都一定把三民主義和五權憲法相提並論。例如，建國大綱第一條說國民政府本革命之三民主義，五權憲法以建設中華民國。可見這兩者的關係，必定是如靈魂和肉體一樣分不開的。總理論民生主義與共產主義的關係，曾說：「共產主義是民生主義的理想，民生主義是共產主義的實行。」我們爲說明三民主義和五權憲法的關係，實在也可以比照

的說：「三民主義是五權憲法的目的，五權憲法是三民主義的工具。」這是我們議訂憲法的時候所要注意的第一點。

我們若把世界各國的成文憲法用歷史的觀點來研究一下，就可以看出歐洲大戰前的憲法，不過是單純政治性的。這是說那時候所成立的憲法的內容，不外關係於天賦人權的保障，和國家基本組織的規定。自從一九一七年蘇俄的憲法頒布以後，憲法的觀察就發生極大的變化。所以在歐戰後成立的憲法，其一般的性質已不僅是政治的而同時是經濟的了。這是說歐戰後成立的憲法已多半特闢專章規定人民的經濟生活。去年西班牙新憲法頒布，竟對於本國在國際方面的義務，都有極詳明的規定。這眞是憲法觀念的又一進步。從憲法上這種新趨勢看來，在我們以三民主義爲依歸的五權憲法上，實在尤其應該把我們民族、民權、民生各種重要問題的解決方法，都有極詳明的規定。這是我們議定憲法的時候，所要注意的第二點。

最近立法院憲法草案委員會開會，有幾個委員提出一個憲法草案綱目，（原文附後。）據提案人對我說，他們的意思，五權憲法不但可以有它特殊的內容，還可以很自然的以三民主義爲經，

五權制度爲緯，自成一種形式與體系。憲法本來沒有固定的形式，就是有比較普徧的形式，我們也沒有遵守的必要。因爲形式並不是最重要的東西，我們若能自己創造出一種更符合我們憲法的內容和精神的形式，自然是最好。上述幾個綱領，我也以爲頗可供我們參考，所以順帶把它介紹出來。五權憲法究竟應該採用何種形式呢？這是我們議訂憲法的時候所要注意的第三點。

總結起來，我的意思是：

第一、我們需要的是五權憲法，因爲它是最適合我們的國情和時代需要的。

第二、五權憲法必須以三民主義爲依歸，不但它的精神不應該違背三民主義，就是它的內容和形式，也可以應用三民主義的原理來研究，來制定。

附憲法草案綱目擬案。

一、基本原則

此篇應本總理遺教中關於建國的基本理論列成條文爲政府與人民永久共同遵守之建國綱領。

二、民族篇

(一)國體之規定。

(二)國土之規定。

(三)國家主權所在之規定。

(四)國籍之規定。

(五)國旗之規定。

(六)國內各民族間關係之規定。

(七)對外關係基本原則之規定。

(八)其他。

三、民權篇

(一)人民之權利與義務。

(二)國民大會之組織與職權。

(三)中央政府之組織與職權。

立法院。

大總統及行政院。

司法院。

考試院。

監察院。

(四)地方制度。

省政府。

縣政府。

市政府。

(五)選舉罷免創制複決之行使。

(六)中央與地方權限之畫分。

（七）其他。

四、民生篇

（一）國家預算——會計制度。

（二）國民生計——國有生產——土地制度。

（三）國民教育。

五、附則

如憲法之頒布解釋及修正等。

（六八）憲草的精神（二十二年七月十日在國府紀念週報告）（見二十二年七月十一日中央日報）

主席，各位同志，今天奉主席命，來出席本府紀念週，作政治報告。現在把最近憲法起草問題講一下。這個憲法起草問題，是根據去年三中全會的決議，交立法院於最短期間起草完成，預備提到將來召集的國民大會決議。今年三月間，中央會決議在七月內舉行臨時全國代表大會。由這個臨

時大會，來決定國民大會的提前召集與否及召集日期。後來因爲時間上不及籌備，又經決議改爲第五次全國代表大會，於本年十一月十二日總理誕辰那天舉行。雖然延遲了幾個月，但是第五次全國代表大會舉行過後，就要預備召開國民大會，所以憲法草案的完成，實有迅速實現的必要。

自從立法院根據中央決議起草憲法草案之後，已經引起一般人的特別注意。最近在報紙上各方面議論很多。從各種議論裏，有一點是共同的，就是承認憲法應該迅速頒布。不過對於憲法內容，尙不免有種種誤會。其中最大的一種誤會，就是不明瞭現在起草的憲法，是根據總理倡導革命的歷史，與革命主義而產生的。外間批評憲法草案初稿內容的人，沒有明白這個基本觀點，對於「中華民國爲三民主義共和國」一條，表示反對。以爲三民主義是國民黨的三民主義，規定中華民國爲三民主義共和國，豈不是要使中華民國成爲國民黨的國家嗎？中華民國憲法，若根據於三民主義來制定，豈不是成爲國民黨的憲法嗎？外間最大的反對議論，大概是如此。這種見解，完全是不明瞭憲法的精神。我們講憲法，中國本來至今還沒有永久的憲法，所以沒有例可援。但是我們研究憲法對於中國以外的憲法成例，尤其是新近成立的憲法，不能不作爲重要借鑑資料。我們覺得凡

是有憲法的國家，沒有一國不根據他們的政治背景，和革命歷史來制定的。凡是一個國家，在沒有經過革命犧牲以前，是沒有憲法的。歐洲立憲國家，最著名的是英國美國之憲政。雖無整個成文的憲法，但其立憲精神是很嚴密，是根據於幾百年來的政治背景，與其歷史過程，纔成爲現在英國的憲法。其他各國成文憲法，其歷史比較攸長的要算美國，至今差不多有一百五十年。美國憲法，也是在革命成功後纔創出來的。英美兩國憲法，都是從革命歷史所演繹而成，固是一個老例。若要找尋新近的成例，則有蘇俄革命後所頒布的共產主義憲法，是由俄國共產黨完全根據布爾希維的革命的主張來制定，可以說是完全共產主義的憲法。其次德國，自歐戰之後，改建共和國，社會民主黨所定的韋瑪憲法，要算是很新的。但自新近國社黨掌權以來已經失效了。再次，最近西班牙，也有一部新憲法，是推翻君主改建民主之後成立的。以上許多憲法的制定，都有他們革命的歷史和政治的背景。所以我們知道一國憲法的成立，並不是主觀的理想的；完全是根據客觀的歷史環境，根據革命經驗，革命主義，及革命主張來制定的。

現在我們試問中國的革命歷史，從什麽人創造的呢？當然這是舉世週知的事，是我們總理發

起創導的。再問中國革命運動，革命力量，以及革命事業怎樣告成功的呢？那也不用細說，就是總理集合國內各革命同志組織革命黨，來領導奮鬥，然後得來的。而總理此種革命運動的立足點，與本黨所抱的主義，主張是什麼？根據遺教的昭示，就是三民主義。所以總理在講演三民主義時，第一句就說：三民主義是救國主義。就這一點歷史看來，我們的憲法，當然是三民主義的憲法。我們的中華民國，當然也是建立在三民主義之下的。我們可以說，假使當年沒有總理倡導革命，推翻滿清，一定不會有中華民國的建立。所以中華民國的產生，是由於奉行三民主義的革命黨努力奮鬥的結果而來的。那末這個中華民國，當然是以三民主義建國的。離了三民主義是不能造成中華民國的。沒有中華民國，更從何談到憲法呢？這一點我們應當看清楚的。

再說憲法，根據於三民主義，是否便是國民黨的憲法呢？對這一層我們或者可以不問三民主義，是否是總理發明的三民主義，是否是國民黨所主張的。我們祇要問問三民主義，現在是否可以救國建國？總理說，三民主義是要造成民有、民治、民享的國家。自滿清末造，近百年來，中國政治上，經濟上，總是受帝國主義的侵略支配，弄到現在，國弱民貧，幾乎不能生存，至今還是一個次殖民地的

國家。總理心切危亡，所以不顧一切，倡導革命，其目的無非是要求國家民族，恢復獨立自由平等的資格，能和世界各國站在同等的地位。能達到這個目的，就是民族主義的實現，且中國本來幾千年君主專制的；就民權方面講，一般人民，原是不能過問政治的。現在我們從滿淸手裏光復過來，建立民國，那末這國家，已經是人民共有的了。但是一般人民，平時沒有政治的素養，經驗毫無。要是於革命之後，馬上行使直接民權，這是不可能的事。所以總理在革命程序上，規定軍政時期之後，繼之以訓政。一面以黨來代表國民行使政權，一面把革命主義建國方法，逐漸訓練人民，以期造成眞正民治的國家。這是民權主義的精義所在，而爲本黨主張所提倡的。

至於民生主義的主唱，是因歐美各國資本主義太發達，其結果形成資產階級，與無產階級相對立，造成社會革命的趨勢。總理有鑒於此，以爲中國是產業落後的國家，在革命改造之初，與其走上資本主義的路，造成未來社會階級鬥爭的慘劇，到不如愼之於始，避免走這種不必走的路。所以博考週稽，認爲中國的革命，不只是解決一個問題，同時應當解決三個問題。卽一、民族國家之自由獨立問題，是民族革命。二、建立爲民所治的國家，是民權革命。三、實行民生主義，以節制資本平均地

權爲方法，而防止勞資鬥爭，就是民生革命。這三個大問題，要在一次革命之後，同時做到，這是總理領導中國革命的一種卓識偉謀。

三民主義的解釋如此，三民主義實際也是如此。所以實行三民主義，足以救國建國，實是天經地義，大公無我。總理雖則把這個主義交給我們黨來奉行實施，但是完全站在全民族的立場上的，不是站在一個黨上面的。這樣看來，當然沒有叫國民黨將來包辦國家政治的可能。那末現在黨外的一種反對三民主義的中華民國，與反對三民主義憲法的議論，實在認錯誤的，應當趕快覺悟，是爲祇有三民主義，纔可以救國建國，一致來研究實行纔是。

現在有一般知識階級站在反對本黨的立場上說話，他們本來對本黨根本沒有認識，沒有信仰。因爲反對本黨，而連帶反對三民主義的憲法，這是不應該的。我們老實來說：那一種人應該反對三民主義呢？分析來講，第一反對民族主義的應該是帝國主義者，因爲他們的立場是在侵略中國，併吞中國，在政治上、經濟上隨處佔有優勢，這樣他們當然不會贊成民族主義，他們的不贊成，我們還不以爲奇。第二，在國內有什麽人，應該反對民族主義呢？我想祇有漢奸，纔應反對民族主義，因知

漢奸是不要祖國的，他們已經甘願埋沒天良，認賊作父，他們已經不是中國人，如果他們讓我們民族主義成功，他們也就馬上沒有飯吃。所以他們當然應該反對民族主義。我們由上面所說的看來，可見可以反對我們三民主義憲法的，一種是帝國主義者，一種是不要祖國的漢奸。這兩種人，都因立場不同而反對我們的民族主義，我們尙不覺其可怪。甚麼人應該反對民權主義呢？我想凡是有野心，想造成一個人或者少數人的勢力，來永遠包辦政治，造成少數人長久專制的局面。這種人在他的立場上，當然要反對民權主義，但是決不會成功。以黨派來講，當然要反對民權主義的是什麼黨呢？就是復辟黨和共產黨，因爲共黨是不要民權的，他的口號雖然是無產階級專政，但是實際上，祇是共產黨內的少數領袖專政罷了。

講到民生主義，我們也得辨清楚什麼人可以反對民生主義。民生主義是要把國家財產或生產機關，以及分配機關，都改歸公有，由國家來經營辦理。這個意思，就是要防止私人資本太發達來支配國民的生計，同時防止私人大地主的土地權。所以總理的民生主義是要：一、節制資本；二、平均地權。節制資本的目的，不使私人資本膨脹起來，我們看到歐美資本主義發達之後，社會經濟受少

數支配，同時生產過剩，而平民購買力縮減，不能爲生，養成近幾年來的經濟恐慌。最近美國有一件事情發生，就是美國上議院調查紐約的摩根銀公司，以便明瞭其內容組織。摩根是當代舉世知名的一個大富翁，但是調查結果，發現他有三年未納所得稅。原來美國稅法內有一條規定，就是每年營業虧本，到什麼程度時，可以免繳所得稅，摩根的不納所得稅，就是借口這個理由的，但是摩根是一個大富豪，每年各種資產方面的收入，爲數很大。僅僅營業上的少數虧耗，實無損於其資產。要知一般美國人民，每年收入很少的，也要繳納所得捐。而摩根有數千萬收入，反而可以不納，於理實有不平。且摩根仗其多財，歷與美國民主，共和兩大政黨結託，兩黨重要人員，他有隨意支配的可能。如前任共和黨總統柯立芝氏，就是受過摩根公司的恩惠的，並有優先權買賣有利的股票，以飽私圖，這樣以總統之尊，尚不免受豪商巨富之愚弄，可見資本主義發達之弊，不但大多數人民生計，操在少數資本家手上，同時國家政治，也要受他們的支配，其流弊實不堪設想。所以總理要節制資本，防患未然。

現在再問什麼人應該反對民生主義呢？就是資本家纔應該反對。因爲實行民生主義之後，資

本家就不能行使他們的壟斷技倆了。還有一種大地主，他們當然也是反對民生主義的。因爲民生主義實行之後，他們壟斷土地的利益權，便要受到打擊。

總結一句話，反對三民主義的，應該是那幾種人呢？就上面所說，一、外國帝國主義者，二、漢奸，三、共產黨，四、復辟黨，五、大資本家，六、大地主。這六種人，除外國帝國主義者外，在國內可說僅佔極少數的一部分人。就是漢奸我想除開極少數喪心病狂者外，當不至如蟻附羶，日見其多。但是我們現在輿論界方面發表反對三民主義憲法的所在多有，而尤其是北方的大公報和益世報，他們不是帝國主義者，也不是漢奸，上面所舉六種人之中，他們一種也不是，那末他們爲什麼還要反對呢？根本一句話，就是他們腦筋中，不明白三民主義是什麼。同時他們的主觀太深，以爲三民主義，是國民黨的主義，黨外的人，不應當來主張的，因此便來反對，這完全由於他們的思想不清楚，與主觀太狹，忘記站在國家民族的立場，而專以黨爲對像來講話，我們希望研究憲法的人，要站在國家民族的立場上，研究三民主義究竟與國家有利，抑或有害？如是有利，不但不該反對，還要主張促其實現纔對。

還有一個小問題，外間有人懷疑，立法院內，也有人懷疑。就是憲法篇目標題問題，草案初稿分

標民族、民權、民生三編，認爲於形式上不大好，此層自可再待研究。但現在有院內人反對人民之權利義務章，不當歸於民權編內。他的理由，以爲民權內的權，是政權，而非權利，這種見解，我以爲是錯誤的。因爲政權也是權利之一，如果不把人民的權利，如言論自由、身體自由等幾種基本權利規定在憲法內得所保障，如何使人民來享有政權呢？

還有人說：政府與五院是屬於治權，也不應當歸在民權編內，這也是錯誤的。人民所行使的，是民權，是政權；政府所有的是治權，這是不錯的。但是治權本生於政權，現在政府及五院的治權，是受之於中央，因爲以黨訓政，所以中央的權，就是代表人民的政權。將來憲法頒布以後，政權歸還人民，政府及五院的權，自然受之於人民。這樣看來，治權是由政權所產生，就是有了政權，纔有治權。所以我們把治權歸在民權之下，實在是很應當的。況且總理對於五權制度，也是在民權主義演講裏面來說明。更足以證明五權、治權，是不能離四種民權，而可以獨立的。

今天因爲時間關係，不能把憲法草案詳細報告，所以祇能簡單說一下，待將來有機會再和大家講吧。（完）

（七）總理逝世紀念週報告詞（二十三年三月十二日在立法院報告見二十三年三月十三日中央日報）

各位同志，今天是總理逝世九週紀念，我們曉得總理在生的時候，幾十年來的奮鬥，都是努力於中國革命，以創造的精神，發明三民主義和五權憲法的學理，決定建國治國的方針。所以今天我們紀念總理所講的話，當然是離不開總理遺教。談到總理的遺教，各位同志，當然都是很明瞭的，大概遺教中最具體的主張，就是說國家打算長治久安，就要以五權憲法制度來建設政府。所以創立五權憲法，以爲建國治國的大本。今天兄弟想同各位談的，也不外乎這一點。最近本院憲法草案起草委員會，已經把憲法草案初稿完成。在十幾天前，就把全文都發表了，藉此好使國人公開的評論。自從憲法草案初稿發表以後，外邊報紙上，很有許多批評的文章。我們看到這種現象，是非常的高興。因爲憲法草案初稿發表之後，就能夠引起大家的注意，提起人家研究五權憲法的精神，把意見都一一的批露出來，於我們起草憲法的工作上，實在是有很大的益處。並且兄弟覺得這一次，不但要徵求外邊的意見，就是本院同人，對於憲法草案經研究後，如果有甚麼意見發表，也是一樁很好

的事情。本來這一回憲法草案初稿，乃是經過長時間的研究和考慮，並且初稿完成之後，已經印成了小册子，分給國人，而且在報紙上也都登載了。現在經過了這十幾天的工夫，我們對於外間批評的意見，曾經審查了一下，所有不圓滿的地方，覺得將來在本院大會研究再稿時，還可以充分的修正。現在兄弟想把自己所見到的，以及外邊種種批評的意見，提出幾點來，向大家研究研究。在憲法草案初稿前幾章都是關於綱領的規定，沒有什麼問題。其中最重要的部分，就是關於國家制度方面問題很多。從國民大會起到地方制度止，很有許多問題要研究的。現在先說關於國民大會的問題。據外間的批評，說國民大會，究竟是怎樣的性質呢？是否就等於國會呢？這是一個很大的疑問。關於這個問題，我們覺得國民大會，不能說是完全等於國會的。我們看外國也有這個先例，即如一國革命，在軍事安定之後，因為要建設新的國家，於是召集國民大會，按文英的名詞，是叫作 Constituent Assembly。這種會議的任務，只是決定國家根本組織。換言之，也可以說是憲法會議。現在我們的國民大會，可以說是比較的有這個性質。不過外國所謂 Constituent Assembly 幷不是定期常開會的，乃是開一次會就了事的，不像我們所定的國民大會，每三年就召開一次的。所以這一點，

不能完全拿外國的例來印證，我們的國民大會，除了含有憲法會議的性質外，還有一種性質，就是爲國家政權行使的最高機關。這種政權的行使，在外國普遍的例，就是每幾年行一次總選舉。其選舉權，雖然把罷免權也包括在內，可是在四權之中，好像只限於有選舉權的樣子。例如美國選舉總統，每四年選舉一次，現任總統任期將屆滿，就再提出來候選。假如沒有當選新任總統，就等於國會對於這個人不信任，把他罷免了，另外選舉別人來當總統的一樣。不過外國這種政權的行使，除去對人行使選舉權以外，對於其他，如創制、複決等權，好像都很少行使的，只有歐洲的小國家，像瑞士國，因爲他的人口很少，可以行使創制、複決等權。至於其他大國如美、英、法、等，差不多都沒有這個例的。此外還有些國家，舉行人民投票決定特殊問題，如歐戰以後，有一種好像國民大會，他們叫作Plebiscite使人民舉行投票人民自決，這也是一個例。不過現在我們的國民大會，雖然是採用這種方式，但是不是直接的行使，這種權是間接的由國民選舉代表議決憲法頒布憲法，所以可以稱之爲憲法會議。同時政府的組織怎樣產生總統，以及各院院長委員的產生，差不多都是由國民大會選舉。國民大會除了上邊所說的權以外，還有創制、罷免、複決等權，所以我們的國民大會可以說完

全是一種創作的新制度，現代各國都沒有這種制度的。就是有類似這種制度的，也決不能完全相同。所以我們的國民大會，不能和外國的先例相比，因爲我們這種制度，完全是一種創制的辦法。就以蘇聯來說，和我們也不一樣的。在蘇聯他們所謂全蘇聯代表大會，雖然是由蘇聯全國各地分區選舉代表定期集會，但是這種大會，在名義上雖然好聽，可是實際上，並沒有實權。因爲蘇聯的大權，完全操之於蘇聯中央執行委員會。蘇聯代表大會，是每兩年開會一次，只是在開會的時候，由蘇聯領袖作政治報告；報告後，大家也只好舉手表示信任，並接受他的報告，此外就都不能過問了。這是蘇聯代表大會的任務。至於以後的事情怎樣辦，就完全操之於中央執行委員會了，所以蘇聯的這種辦法，也不能作我們的例。我們的國民大會，完全是創制的一種制度，所以國人應以創制的眼光來批評，不能以外國的先例來比擬。最近上海某報紙，有一種批評，他們的意思，雖然很好，不過見解不大高明。因爲他說國民大會等於外國的國會，既然是等於國會，而何以沒有國會的那幾種權呢？國會最重要的權，是議決預算，現在我們爲甚麼不把議決預算的權，給了國民大會呢？此外還有人批評說：國民大會連立法權都沒有，只能定立法原則，不能制定法律，似乎不對。關於這兩點，兄弟覺

得這種批評，我們是很容易答覆的。因爲預算是要每年編造一次的，而國民大會，并不是每年開會一次，預算如果要經國民大會議決，那麼每一次勢必要編造兩年或三年的預算纔行，現在的預算，既然是一年編造一次，則預算之議決，當然不能不由立法院代行的。至於說國民大會只有制定立法原則的權，沒有議決法律案的權，這種批評也是很不對的。因爲現行制度制定立法原則的權，是操之於中央政治會議，但是我們從來沒有聽見人家批評說，怎麼中央政治會議，沒有決定法案權呢。並且我們進一步來講，現在中央政治會議，有制定立法原則權，已經是操最高立法權了，因爲原則規定以後立法院制定法案時，是不能違背原則的。即如將來修正民法，或其他的法規，經國民大會定了原則以後，立法院當然要根據原則來定條文的，所以說國民大會有了定立法原則的權，已經是操最高立法權了，這是毫無疑義的。以上所說的幾點，全是關於國民大會的性質問題，應該要研究的。此外還有關於國民大會代表產生的問題，外邊也有許多的批評，說我們在憲法草案初稿裏邊規定，完全是以區域爲標準，不是以人口爲標準。關於這個問題，本來我們在起草的時候，也經過很詳細的討論。最初吳委員所擬的稿，本有一種規定主張縣人口超過若干，就可以增出代表一

人。不過大家研究的結果，覺得這樣太麻煩，不便以人口作標準，所以不問人口多少，只以區域爲標準，每一個區域選舉一個代表。不過這種辦法，還覺得很板的，是否妥當，將來我們還要研究。不過根據總理遺教建國大綱上的規定，是每縣選出代表一人，將來能否在這個原則之下，加一種變通的辦法，除去每縣選出一人之外，并依人口多寡比例，增加名額，或者也可以再加以研究。此外關於國民委員會的規定，也是比較重要的問題。國民委員會，是在國民大會閉會時設的一個機關。外邊的意見，對於這一點，也有些懷疑，以爲國民委員會的權太大了，將來恐怕成了太上政府的樣子，對於五權之行使，恐怕影響很大。關於這一點，我們覺得恐怕過慮了。因爲據我們看，國民委員會是沒有權的，不能夠自己發動，一定要人家去問他，他纔有事受理。祇有對於國民大會的召集，是有權發動，此外對於政治上的問題，都是立於被動的地位，不能自動的，有何決議，所以說權太大的話，我看是不然的。不過我以爲他的權，既是不大，那麼這個機關，有沒有設置的必要，實在是一個問題。因爲除了有權決定召集下次國民大會以外，對於其他都沒有發動權，那麼這個機關，好像就沒有多大作用了。所以在憲法上，是否一定要規定這種設置；似乎還是一個疑問，將來也是應該要研究的。不過

初稿起草人，爲什麼有這種主張呢？因爲根據政治上已往的習慣，一向是有國民政府委員會的組織。雖然現在的情形和從前有些不同，從前有五院院長參加每星期開會一次，現在這個組織，已經是等於虛設。因爲既不能每星期開會一次，而五院院長，也不參加，主席又是沒有實權的，所以政治上的問題很少，要由國民政府委員會決定的，將來憲法上的國民委員會，如果根據國民政府委員會來設立，那末是否有這個必要，也還是一個問題。此外還有一個原因，是取法中央政治會議的。現在政治會議的主要責任，是解決五院不能解決的問題，其他政治上的問題，好多也是要經政治會議決定的。但政治會議是黨的機關，不是政府的機關，等到憲法頒布以後，就不能再由黨的機關來代行政權了。那末將來是否要有這種代替機關，也是應該研究的一個問題。如果說國民委員會就是政治會議的替身呢，可是沒有政治會議那麼大的權。假使要把他的權擴大等於政治會議呢，又恐怕不大妥當。因爲自從實行五院制度以來，在事務上看，雖然是各有各的責任，但是發源是一貫的。所以一切重大事件，都是要經政治會議通過的，那末國民委員會，如果完全代替了政治會議，就恐怕變成太上的政府了。權大了，固然有這個毛病，沒有權又等於虛設，所以國民委員會究竟有沒

有設置的必要，很是一個問題，將來是要仔細研究的。此外說到中央政府的組織，也有一個問題，是先要研究的，就是國民政府的名義問題。好像國民政府是訓政時期的名義，不是憲法頒布後的名義。如果憲法頒布以後，還有國民政府的名義，似乎是不對的。因為國民政府的名義，是根據建國大綱來的，好像是建國時期訓政時期，所獨有的名義，不一定是憲政時期所應有的名義，因為國民政府，是根據建國大綱產生於革命軍事告終之後，擔任訓政責任的機關，就和憲政時期的性質不同了，這是一點。還有一點，初稿上關於中央政治的定規，是分節的。第一節，國民政府是抽象的呢，還是具體的呢？如果是抽象的，那麼國民政府好像就是總統和五院。但是現在的國民政府，好像是具體的，不是抽象的。我們走到國民政府面前，看見國民政府四個字，好像是一個機關，一個衙門。也好像這座機關，這座衙門，就是國民政府，這一所房子就是國民政府，似乎太具體了。然而應該怎樣規定纔對呢？這也是個極大的問題。我們說到這一層，再看國民政府這一節裏邊有幾條條文，完全是從約法來的。大致是國民政府統率陸海空軍、有宣戰、講和權、大赦、特赦權，授與榮典權，我們就這規定來看國民政府是抽象的。並不是說總統以外另有國民政府，或是五院以外另有國民政府。用不着

說五院對於國民政府還有什麼文書上的來往。比如總統設祕書處，不能認爲祕書處，是另外什麼機關。所以國民政府的主腦，應該屬總統，並不說總統以外，國民政府還有什麼特權，關於這一點沒有定得怎樣明瞭，沒有規定總統是否有執行的責任。比如關於統率軍隊問題，關係更是重大，如果規定的不明瞭，將來就恐怕發生種種誤會和爭執。什麼緣故呢？比如國民政府統率陸海空軍，如果認爲是行政權之一，就應該由行政院負責，那末行政院院長，就變成陸海空軍大元帥了，這是不對的。既是這樣，或須於行政院之外，另設一個軍事委員會，統率陸海空軍。不過現在的軍事委員會，本來是一時權宜的組織，在法理上，原是說不過的。若是根據國民政府組織法和約法的規定，雖然是陸海空軍由國民政府統率，可是現在的國民政府主席，是沒有權的，所以現在的陸海空軍，是於國民政府主席和行政院之外，另由一個機關來統率。將來若是也於國民政府以外，另行委託一個機關，像軍事委員會似的來統率陸海空軍，一定要很牽強的纔說得通。所以止憲法上對於執行統率權的責任，如果沒有明白的規定，是有問題的。此外就是總統問題，關於總統的名詞，是應該先研究一下的。中國文字所謂總統等於英文的 President，就是主席的意思。不過中國人用慣了，就叫作

總統。但總統兩字原是前淸的統兵官，好像是軍用名詞，不是國家元首的意思，將來還是採總統的名義，或是採用主席的名義，問題雖然很小，但是也很值得我們一研究的。再說總統的地位和職權方面，不外兩個說法，一個是爲國家元首，實際上不負責任，等於現在的主席，對外爲國家之代表。就這個說法來看，完全是一國之元首，不兼行政首長。其次的說法，是同時幷任行政首長，像美國的辦法。就五權憲法來說，——就是兼任行政院長，或者不規定行政院長，就由總統兼負行政責任，好像兼任內閣總理似的，照這樣規定，總統就有兩重地位了。將來是否採這個辦法，還待研究。不過兄弟個人的見解，是主張不採這種規定的。有人以爲總統不兼行政官長，太沒有權了，這是誤會了。不能說總統有權，政府纔有權。不過在初稿裏邊，我們給總統已經規定了一種權，看着似乎是很空洞，很不重要的。就是行政院長，應由總統提經國民大會，或國民委員會之同意任免之。好像外國元首，當內閣變更的時候，可以任命總理似的，所謂當然的責任，並不重要。可是在中國看起來，這種權是很大的。總統既可以提行政院長、差不多行政院長就可以受總統的支配，雖然名義上不負責任，可是對於行政方面，可以站在操縱的地位，使行政院院長在實際上受他的支配。既是這樣，那末就不能

說總統全沒有權了不但有權，而且是很大的權。此外再說到各院，我對於初稿覺得有一點懷疑。在初稿要完成的時候，有一部分同人，提出一個修正案，就是對於行政院院長去職的問題：一、立法院提出不信任案，二、監察院提出彈劾案，經國民委員會接受時，行政院院長是要去職的。尤其是第一點，立法院應不應該有這種提出不信任案的權，是值得研究的。不過我以為是不應該有的。什麼緣故呢？要知道外國的國會，所以有這種權，因爲政府是由國會產生的，英法等國，都是這樣。或是由議會比較信任的人出來組織政府，來源在國會，那末國會當然可以罷免他，另爲改組。不過我們的五權憲法，各院是獨立行使職權的，行政院院長，不是由立法院產生的，是由總統提經國民大會或國民委員會同意產生的，而立法院也是由國民大會產生的，所以我覺得祇有國民大會可以罷免行政院院長，或者因爲外邊反對的太厲害，總統也可以罷免他。另外提出一個人來，關於罷免一層，不要由立法機關來發動，否則於五權制度，就說不過去了。至於監察院，應否有權罷免行政院院長，那是另外一個問題。不過提出彈劾案，是可以的，不然就不成其爲監察院了。但提出彈劾案，是否要罷免，也是一個問題。但是比較立法院提出不信任案的關係，就輕得多了。還有一點，關於監察院職權

的行使，有一位委員主張要採限制的規定。後來有人反對，說，監察權是不能受限制的。不過有一點可取比較，也很明顯，就是監察權，究竟是甚麼權，這是應該明白規定的。現在看初稿的規定，是監察院爲國民政府行使監察權之最高機關。究竟是甚麼？是監察權似乎應該規定淸楚，將來應該有補充的規定纔好。就是關於行政院方面，現在初稿上的規定，也是說，行政院爲國民政府行使行政權之最高機關。可是他的職權是怎樣，以及行政院院長的職務是怎樣，也都沒有明白規定出來，似乎這都是缺點。關於監察權的問題，我在上海遇着戴院長，同他談起來，他說：總理所闡明的五權憲法，關於監察制度，完全是採用中國歷史上的老辦法，不應該單單限定對人，還要對事纔行。現在監察院所提出來的彈劾案，都是對人的對官的，這樣，好像把監察權縮小了，把作用減輕了。戴先生這種意見，是根據總理遺教說出來的，以後似乎應該參照歷史上的成法，把職權推廣一點，不但對人，而且要能夠對事，監察到行政上的政策問題。像這種見解，很值得一研究的。我們看普通的議會，對於立法權和監察權，是同時可以行使的。如英國國會，除了立法權以外，還有彈劾權。比如改組政府，差不多就是行使監察權的結果，或是不信任政府當局，就可以請求罷免。好像法國的公債舞弊大騙

案，由議會推倒了政府，這完全是行使監察權的作用。如果照這樣說起來，現在的監察院，祇能負責對人的監察責任，和審計上的責任，至於對事和政策方面，就不能說話了。那末這樣辦下去，就不能把總理的遺教充分的表現出來。因爲總理的理想，對於監察權，不但認爲應該對人，而且應該對事，這一點是很重要的，我們應該研究一下。或者在憲草裏邊把監察權擴大一點，以及能不能行使不信任權。都是要加以研究的。此外是省的問題。初稿規定一章把省確定爲中央行政區域，不是地方。這種規定，是大家都贊成的，不過詳細研究起來，其中也有一點矛盾的地方。是什麼呢？可以分爲兩點來說：第一點，省既然是中央行政區域，而參議會完全是省的諮詢機關建議機關，並不是議會的性質。若說他是代表機關，那末他是代表誰呢？是代表中央呢？還是代表地方呢？如果是代表中央，那末在職權上就有問題了。因爲參議會祇是一種諮詢和建議的機關，依照法理來講，本沒有選舉省長的權。現在草案上，規定省參議會有選舉省長的權，這豈不是矛盾嗎？第二點按照建國大綱的規定，在憲政時期，應由人民選舉省長。不過將來的省，既變爲中央行政區域，省長的產生，是由中央提出五個人來，然後由參議會選舉一個人。就是這樣去作，那麼參議會的性質，也還是弄不清楚，這也

是應該要研究的一個問題。還有一層，也是將來要補充的，就是關於憲法的頒布施行問題。按照初稿第一百六十條的規定，是「本憲法自頒布之日施行，」這一條的規定，好像和普通法律一樣，據兄弟的理想，恐怕不能這樣的簡單，并且吳副委員長也主張要規定過渡條文。但是過渡的條文還沒有寫出來，或者將來另定一個憲法施行法，以定施行的步驟，這也是很有理的，我想最好是分別緩急，例如憲法全部不能同時實行，就發生時間的問題。還有地的問題，關於地方制度的規定，邊遠地方不能施行，這是地的關係。像這些時和地的問題，是非有專法不能解決的，自應另為規定。以上這些問題，希望大家在沒有討論再稿以前，分別加以研究，如有意見，可以提到院裏來作為參考。

（八）最近憲草討論情形（二十三年十月八日在國府紀念週報告，見中央日報，二十三年十月九日）。

主席，各位同志，今天奉主席命，來報告立法院最近對憲法草案討論情形。立法院自去年奉中央決議，準備草擬憲法草案，預備提請明年召集之國民大會採擇，即於去年二月間起草研究，迄今已有年餘。初稿及審查稿，業經先後發表，以便全國人民，共同研究。最近本院同人，根據本年七月間

發表之審查稿再加研究經一星期之討論，由二讀會通過第一、第二、第三各章，暨第四章之前三節。第一章總綱，及第二章國民之權利義務兩章，並無若何修改。惟第三章國民大會，原草案規定在大會閉會期間另設國民大會委員會，作爲行施政權的機關。但經同人此番討論之後，把這種規定删去了。其最大的理由，就是國民大會是代表國民意思的組織，他的權限是行使政權而不是行使治權。人民政權的界說，總理早已分得很淸楚，就是選舉、罷免、創制、複決等四權。除了四權之外，其餘就是政府的治權，初稿及審查稿於此點未考慮淸楚，以爲國民大會的代表，多至二千以上。此種龐大的集會，不但是不便當，而且很不經濟。國民大會旣不能常開，便應有一個代表的機關，繼續開會，否則政府便有中斷之虞。當時根據這種理由，所以提議組織國民大會委員會，委員人數，祇有一百多人，可以常常開會。但是國民大會是行使四權的，而國民代表會之職權，則凡立法案預算案等，亦擬歸其決定，這便不免混政權與治權爲一談，實在是錯誤了。我們根據總理五權憲法演講，以及建國大綱之規定，知道政權的界限，乃是就人民直接可以預聞的地方而言。如縣長可由人民選舉，亦可由人民罷免。地方單行法規，可由人民創制，亦可由人民複決。人民直接的權限，祇能在每個地方來

發動，不能到中央來發動。所以總理又創間接的政權行使方法，由各縣選舉代表，組織國民大會，到中央來行使四權。此外政府的施政方針，以及預算外交等案，都是政府本身的事，是治權內的事，不必由國民大會或國民大會的代表會去決定的。在各國行議會政治的國家，都是有國會的。國會是代表民意的機關，當然行使政權的一部，但是各國國會開會，也有一定的期限，並不是天天開會的，那末在國會閉會期間，我們可以說是政權中斷了嗎？至於選舉也何嘗天天選舉，難道天天選舉纔不算政權中斷嗎？世界各國決無此理。所以在國民大會閉會期間，事實上沒有設立代表機關的必要。

其次，是中央政制的組織，這比較是一個重要的問題。中央行使治權，依總理所規定有五個部分，就是組成政府的五院，就是五權。五院之上有總統，總統即等於現在的主席。但是總統的職權，和現在主席不同，自民國二十年國民政府組織法修改以來，主席權限爲對內對外代表國家，並不負行政實際責任。而此次憲草中對此點加以變更，即總統不但爲代表國家的元首，而且爲行政上實際的首領。總理遺教中規定憲政期間，總統由人民選舉，總統可以任免院長，那末總統於代表國家

之一資格外，就是行政首領。行政院院長，實不當由總統兼攝。此外立法、司法、考試、監察四院，則另行設立。因爲現在憲草上規定總統有總攬行政權，所以外間便有人說，是總統制不是內閣制。這種說法，說者雖見解各異，但對我們五權制度來說，總統制內閣制未免太擬於不倫了。因爲我們的五院，都是對國民大會負責的，總統與行政院及其他各院都不能分離。所以可說總統制與內閣制兼而有之。在總統制的國家，總統不對國會負責，而與國會對立。但是我們的五權憲法，行政院固然不對立法院負責，亦非對立，而同樣對國民大會負責。總統制就是政府，國會是民意機關，不與政府一體，等於我們的國民大會。而我們的五權憲法，總統個人，與五院之任何一院俱不能成爲政府，必須彼此牽合，方成政府，同樣也必須總統與五院，共同一致，方可推行治權。

還有一個問題，爲大家所懷疑的，就是中央與地方採均權制度。這個制度，究竟怎樣均法，很有研究的必要。大家以爲均權，就是把地方與中央的權，一件件列舉起來，然後再去平均分配。但是這種列舉，是很難辦到的。如果列舉了中央的權，那末其餘的便都是地方的了，這樣好像變成地方分權了。要是列舉了地方的權，那末其餘的便都是中央的了，這樣好像等於中央集權了。總理有見於

此，所以在建國大綱中說得很清楚：「凡事務有全國一致之性質者畫歸中央，有因地制宜之性質者，畫歸地方，不偏於中央集權或地方分權，」這纔是均權的辦法。這種辦法，完全以事務的性質來分的，不是拿權限的種類來分的。列舉的分權辦法，在美德等國採用，中央有那幾種權一一列舉起來，其餘的都歸地方，這因爲美德等國均先有地方，而後有中央，即先有各個獨立邦，而後組成國家的，所以他們採用這種制度。中國不是先有省而後有國家，乃是先有中央政府，而後有各行省各市縣，並不是由一個個地方組織起來的。歷史告訴我們，中國向來是大統一的國家，不是聯邦國家，總理一生最反對聯省制度。民國十年，各省有倡聯省自治之說的，想把整個中國分成若干小國家。總理覺得中國的歷史與現在的需要，不應該分成聯邦或聯省的局面，所以在建國大綱中，不採列舉的分權方式，而規定事務有全國一致之性質者，劃歸中央。如就稅捐一事而言，有全國一致之性質、不能由地方各自爲政。過去如釐金之弊，即係由各地方各自爲政所致，現在幸而廢除了，希望以後永遠不再有同樣惡稅的發生。又如海關也應當歸國家管理，不能由各省自己去徵收，因爲經濟是國家的命脈，各省各縣，榮枯與共，所以不能以地方爲單位，否則經濟單位太多了，國家就分裂了。

還有在軍事方面，我們覺得軍隊是國家的，地方不能有軍隊，天下萬國，決無以地方資格而有軍隊者，同樣，凡是軍隊不統一的國家，沒有不分裂的，現在我們國家還沒有達到圓滿統一的地位，但是此後我們一定要國家統一，纔能夠使國力充實，如果軍權不歸中央，各省各自練兵，不受中央節制，那末國家一定會發生分裂，所以我們在憲草內，限制地方不能有軍隊，所謂地方不能有軍隊，不是軍隊集中在首都，乃是駐在各地的軍隊，都受中央的統率指揮而已，這是關於軍事方面的規定。

其他中央與地方均權事項，都是看事務的性質而定，幷沒有列舉，因爲列舉仍不免有掛一漏萬的。

關於憲草已經二讀通過者，就是如此，其餘尙在繼續討論中，今日也不必多費時間了。

（九）中國憲法的幾個問題（二十三年雙十節在各報發表）

立法院奉命草擬憲法，年餘於茲。自初步起草，以至草案之完成，前後稿凡五易；其經公開刊佈

者，亦凡三次。國人指陳得失，明辨利弊。吾人藉爲起草之南針者甚多，至足忻感！綜觀歷次草案進步之跡，則吾人之廣納衆見，詳審愼擇，以期斟酌於至當者，自尤可灼見。茲値草案將次完成，適逢雙十國慶，緬維先烈創國之艱難，益凜製憲責任之重大，敢就憲法草案中之重大問題，最爲國人所關心爭議者數事，爲國人告焉。

一　國體問題

憲法上關於國體之規定，在研究之初，卽決定以「三民主義共和國」爲國體。歷次修正各案，雖經商兌，迄未變更。國人對此，或仍不能免其疑慮，請先釋之。大抵持反對之見解者，其理由不外五點：一、以主義爲有時間性之物，國體則不容改易。故不應以主義冠國體。二、以三民主義爲一黨之主義，實行憲政以後，勢不能强國人以共信，否則且與信仰自由之義相背謬。三、因三民主義解釋紛歧，如以限制國體，未免有隨時發生違憲問題之可能。四、因三民主義爲富有溫和性之一種主義，與蘇俄之布爾什維克主義性質全異，不必效法俄憲特著主義爲國體之冠詞。五、以憲法條文儘可將三民主義之精神貫注其間，但不必拘爲國體之限制，因主義與國體，顯爲二物。不知民國爲革命之產

物，憲法又為保障革命基礎之具；以三民主義名國，正所以示革命之義，而正立國之源。對內各族平等，對外主張大同，此民族主義的國家而非帝國主義之國也。國民有直接選舉並罷免官員之權，有直接創制並複決法律之權，此民權主義的國家，而非純粹代議政治國家之比也。平均地權，節制資本，發展國營實業，以謀國民生計之均足，此民生主義的國家，而非資本主義或共產主義之國家也。合民族、民權、民生三者，而為三民主義之國家，其義何可移易，含三民主義而僅言「共和國」或「民主國」則「民權」之義且未畢，將謂能顯示吾國立國之特性乎？如謂主義含有時間性，試問主義改變之後，經革命而締造之國家，是否存在？誠恐非惟國體改變之問題，是直整個之改憲耳。如謂三民主義為國民黨一黨之物，曾亦思中華民國之由來，實即三民主義之產物乎？凡屬中華民國之國民，飲水思源，其可以三民主義僅為一黨之信仰而反對之乎？如授反對三民主義之人以廣大之政權，則吾人之實施憲政更將何所取義？豈非躬自毀棄已往革命之史蹟乎？且建國大綱第八條，固明明規定以「誓行革命之主義」為縣自治完成條件之一也。安得以憲政之開始，為反三民主義公開活動當然之解釋乎？如謂三民主義解釋不一，則總理遺教具在。不難復按，少數人如欲有所假借，以

圖自便，則公論制裁之下，强辭曲解，自難託足，彼共產黨嘗强分吾黨爲左右派，並引「民生主義卽共產主義」之句以爲卽左派之所持。識者洞燭其奸，其計卒不售，此明證也。如謂三民主義與布爾什維克主義性質不同，是誠有然。惟吾人之以三民主義爲國體，亦自有其特殊之需要，要非盲目的倣法他人也。如謂憲法全文已涵有三民主義之精神，卽不必再將主義規定爲國體，則吾人之見解，適得其反。蓋惟其爲三民主義之國家，始需要三民主義的憲法，惟其憲法全文涵有三民主義之精神，尤不可不於開宗明義之首條爲明顯之表示也。三民主義，如日經天，家喻戶曉，於國於民，究何所不利，而乃必諱言之於憲法中耶？

二　人民權利自由問題

自憲法初稿刊布以來，多有致疑於人民權利義務章所定人民之權利自由各條，何故仍採「非依法律不得限制」等字句，而不在憲法上爲具體的限制之規定者。夫憲法直接保障制之優越於間接保障制，在純理論之立場上吾人自無間然。惟於此吾人所當知者三事：

一曰法治國之通例，未有予人民以絕對之自由者；彼主張「人權」之說者，以爲人民之自由，實

與有生以俱，來則係十八世紀玄想之陳，說爲當時市民階級所持以抵抗强暴之。具近代社會組織，因產業革命而急變，昔之視自由爲可貴者，今則視同勞苦民衆之桎梏矣。主張「社會聯立主義」之新說者。即釋自由爲發展個性以致力於社會之工具。此自由之新義，其應受合理的多方之限制，自無待言。總理亦嘗謂「祇有國家自由，更無個人自由」，其義正同。

二曰「法律」與行政命令不同，不容混爲一談，彼主張直接保障之說者，亦謂惡法將侵民權而無餘，而等憲章於具文，不知過去民權之失保障，非法律之不良，行政機關實有以蹂躪之，且憲法頒行以後，法律由民意機關所決議，人民又得運用創制與複決之權，即有惡法，又何患乎無制？至行政機關之不得擅行僭越，立法以病民，則又屬正常之法治所應爾，無待深論已。

三曰直接保障之具體規定，掛一而漏萬，有時竟陷於不可能。吾人討論草案，於此亦屢經嘗試，顧卒難稱意。例如通信之自由，貌似殊少問題，有人即主張規定爲：「人民有通信秘密之自由，非因犯罪嫌疑，在偵查或處刑期中，不得侵犯」云云。惟學校當局之於學生，父母之於子女，往往有特需查閱其通信者，於此又將何說？誠以社會複雜萬狀，憲法上所應規定者，爲自由保障之原則，其餘則

均待普通法爲之補充，要非憲法條文所能巨細畢舉故也。

三　均權問題

憲法上關於地方制度之規定，或主中央分權於各省，或主分權於各縣，各執所見，迄無定論。實則「均權」之義，與所謂「分權」者殊科。論者持分權之泛義，以釋「均權」前提既誤，其結論自難允當矣。夫所謂「中央與地方之權限採均權制」者，不過就政府應治各事之性質，分別其何者應屬於中央，何者宜屬於地方。非謂整個國家之治權，由中央畫制一部，以分讓於各地方也。換言之，所謂「均權」蓋全爲事務執行上之分配問題，而非治權之系統畫而爲二也。吾國自秦以降，大一統之局垂二千餘年。昔有倡「聯省自治」之議者，總理則明白反對之，誠以分權之法，徒足資爲據亂之階，非吾國之所宜有也。惟政府之事權，隨人事之繁複而日臻擴大，昔以保境安民爲專責，其作用多在於治人，今以福利民生爲指歸，其作用多在於治事。執古以例今，欲以中央統治庶雜，就各地設官而分治，則又非情勢之所許。此地方自治權之所以必須創設也。

總理所主張之「分縣自治」，與聯邦政治固屬不同，故憲法上絕無硬性的分權規定之必要，

即與一般單一國家之自治制度，亦不盡同，各縣之事權，則宜在憲法上有明確之規定，俾代表中央之「省」行政機關，不得任意侵凌，致危及自治之基礎，此均權之一義也。

夫集權之與分權，本為政治上不易解決之宿題。今聯邦各國，輒以中央無權顧問各邦之事為憾，而尤以一般法律系統之混淆，於人民行動至多窒礙，而思有以統一之。德意志自韋瑪憲法之頒行，各邦即降為地方之性質。近希特勒執政，集一切權力於一身，邦權重經減削，幾與單一國無異。美國亦以聯邦憲法之解釋，有日趨中央集權之勢。近日之復興運動，聯邦政府更有統制一切之概。此由分權而集權也。反之近世民治國家，莫不予地方以自治之權。中央在某種法律範圍以內，即不干涉地方之事。古代之極端官治主義，殆已絕跡。此由集權而分治也。吾人不採分權式之聯邦制，在所以免統一權之毀破，吾人於憲法上採分縣自治制，在所以期地方自治權之確保。既非分權，亦非集權，斟酌於二者之間，以期適合於上述之兩大潮流，此又均權之一義也。

四　政權與治權界限問題

政權與治權之畫分，為總理特創之學說。政權在民，治權在政府，本無任何權界問題之可言。惟

人民對於一縣之事，其政權雖躬自行之；對於一國之事，則委託國民代表以代行之。國民代表集而爲國民大會，其形式與一般代議制度下之國會相當。國會所應有之職權，固非僅限於選舉、罷免、創制與複決之四權也；因之，政權與治權之界限，遂成爲問題，幷以引致多數人之誤解。論者往往以國民大會之政權，爲與普通國會權相仿之物，故政府對外宣戰、媾和，須得該會之同意，政府立法，亦須受該會之督制。以國民大會非可常期集會以行使其監督政府之職也，遂又另倡爲常任委員會之制，以代行之，而免國家統治權之中斷，歷次憲法草案，殆均中其病，今覺此種理論，實與總理畫分政權與治權之原義相背，而其錯誤之由來，即在視國民大會爲國會之一點。夫政權本人民自身所具有之權也，其託代表以行之者，因自行之不便，非謂政權之性質因代行而有所變更也。人民自身行使政權之情況，人皆知其異於國會之行使職權也，則代表之行使政權，亦固「政權」而已耳，何得與國會之職權相比擬乎？政權非常行之事，其停而不行者，以無行之之需要故爾。國家之統治權，與人民之政權，本爲二物；豈能以政權之偶停，視爲國家統治權之中斷乎？

且政權離失本義之結果爲何如乎？政府各院，動受牽制，勢非降爲事務機關不可，設行政院必

須兼國民大會之政策而始能行事，立法院必須奉國民大會之意旨而始能立法，將何以發揮其獨立之權能？此極端之國會一權政治也，夫豈五權分立之義？復次則國民大會爲不宜常期集會之機關，其一切大權，勢非託付常任委員會不可。以少數之常任代表，執掌國家之統治權，以駕臨乎五院之上，操縱而馳驟之，是寡頭政治之變相而已，是知國民大會之政權，決不能與政府之治權相混淆，而其界限，則惟返求諸政權——四種直接民權之本義而已。

五　總統制與內閣制問題

國家政治責任制度，通常有總統制與內閣制之分。兩制互有得失，論政者所見不一，衆議紛然。民國紀元以來，兩制之取捨，亦嘗鬧激烈之爭辯。惟總統制與內閣制之攸分，係三權制下之問題，而非五權憲法中之問題。吾人於此，自應首先有確切之明認，庶不致墜入爭論之歧途。在三權政治之國家，所謂總統制者，卽以總統自身負實際之政治責任，其閣僚由總統自由任免，對總統負責而與國會之信任與否無關，總統亦祇向國民負責，而不向國會負責也。所謂內閣制者，則總統不負實際政治責任，其掌握實權之內閣乃由國會推薦，向國會負責。而內閣在職之久暫，尤繫於國會信任之

有無，與總統之是否信任無涉；此其大較也。彼所謂國會，爲執掌立法權之機關，亦爲廣義的政府之一部；其實質又與五權憲法下之「立法院」相當，惟五權憲法與三權憲法有一重大之異點，即立法院以外，尙有一人民代表機關即——「國民大會」之存在，以專司四種政權之行使，而爲政府責任所從出。國民大會之職權，雖爲代民行使四權，究與人民自身行使四權不同。政府五院，應各對國民大會負責，並非空泛的向全國人民負責；同時，自身同具半代議性質之立法院，亦須向國民大會負責，而行政部分則不向立法院負其責任？此所以與三權憲法不能同日而語也。總之五權憲法下之政治責任，非僅行政與立法二者間，或各院間之關係，尙有各院與國民大會間之關係，其關係之複雜，自遠非三權憲法所能比擬。論者以三權憲法之眼光，而論斷五權憲法下之政治責任制度，欲明辨總統制與內閣制之存廢，宜其百不一當也。

五權制下所成爲問題者，爲國家元首應否兼掌行政實權之問題。而於總統制與內閣制之異同無與也。元首而應兼掌行政實權也，則由總統兼任行政院院長或由總統薦派行政院長可也。此似總統制矣。然總統則向國民大會負責，非向立法院負責，亦非逕向國民負責也。元首而不應兼掌

行政實權也，則行政院院長自應由國民大會選舉並能免，並直接向國民大會負其責任，此又似內閣制矣。然行政院院長於此當有確定之任期，國民大會雖有能免之權，究與國會之不信任決議不同，且行政院雖不向總統負責，要亦不向立法院負責也。

吾人既依五權政治之原理以擬訂國憲，於總統制與內閣制之利弊，自無取深論。至總統之應否具有行政實權，則依總理之遺教，過去之事例及目前之環境而論，似以兼操實權爲較當。

（十）立法院議訂憲法草案經過概略（二十五年五月四日發表，見二十五年五月九日中央日報）

立法院受命議訂憲法草案，閱時三載，稿經七易，今茲大法告成，卽可宣布，爰就起草經過，略陳梗概，以告國人。

議訂憲草考慮之點

此次憲法之議訂，所以費如此之久，易稿如此之多者，其中蓋有許多困難之點，不容不略加研究，以期至當也。（一）五權憲法爲總理遺教，吾人起草憲法，自當據爲憲政制度唯一之準繩，顧此制

各國尙無先例，足資借鏡。求所以應因環境，充實遺教所詔示之各大原則、而期其折衷至當，此不得不從長計議者一。(二)總理建國方略定有建國三大步驟，自應按序邁進，漸底於成。今訓政工作尙未澈底完成，徒以迫於目前事態，遂有提早開始憲政之舉，是憲法草案中當不能不顧及此缺陷，俾憲法實施以後，仍由民選政府，領導人民，完成自治大業，以竟訓政未完之功。故草案立制卽應就正常的憲政與夫過渡時期的憲政，兼籌並顧，不容偏廢，此不得不從長計議者二。(三)立憲爲國家百年大計，凡屬國人，無不切膚相關，吾人於起草之際，自應博諮周詢，廣羅衆議，俾法文所定與民衆實際需要，深相契合，不致稍涉玄虛，窒礙難行。惟衆議紛繁，或不明中央提早開始憲政之用意，或懷疑五權制度實際運用之不便，其爲具體的建議之主張，自極左以至極右，往往一事而列說竟至數十，衡量取捨，遂費周章，此不能不從長計議者三。

因此中央及本院同人對於議訂憲稿時，不得不審愼周詳，句斟字酌，務使一切規畫，均能不離遺教，而又適切於時代環境之所需。草案之幾經曲折，始底於成，蓋有由也。

本院議訂憲草之經過，約可分爲前後兩大時期，前期爲本院與國人共同硏究之時期，後期爲

本院與中央各同志共同研究之時期，茲分別述之

完成初稿經過五期

前期自二十二年一月本院憲法草案起草委員會組織成立之時起，至二十三年十月第一次草案完成之日止，其中經過，復分五期。第一爲研究原則及最初屬稿時期。憲法草案起草委員會之組織，由院長指派立法委員四十人充任委員，並由院長自兼委員長，指定委員吳經熊，張知本二人爲副委員長。該會成立後，自二月九日至四月二十七日，先後開會十二次，就憲法中應行規定各大端，分別提出研究。經決定起草原則二十五點，並推定吳經熊、張知本、馬寅初、焦易堂、陳肇英、傅秉常、吳尙鷹等七人爲憲法草案初稿之主稿委員，又推吳經熊擔任最初之起草工作。一面由院分函海內名流，並刊登告白，徵求各界對於制憲之意見，並呈請國府，通飭各級地方，分別組設憲法草案研究會，將研究結果，擬具意見，送院參考。吳委員擬初步稿件，於六月初起稿完畢，凡五編二百一十四條。該稿卽由吳委員以個人名義，先行發表，俾各方得以集中其研究之目標，而作具體的批評與主張。第二爲主稿委員共同審査時期，本院於吳稿發表之先後，陸續收到各方意見及論評約有二百

餘件。主稿委員於二十二年八月三十一日起至十一月十六日止，先後開會十八次，就吳稿逐條討論審擇各方意見，酌加修正。是爲七委員共同起草之「初步草案」凡十章一百六十六條，不復分編。第三爲初稿起草時期。前項初步草案，旋經提出憲草會公同審議，自二十二年十一月三十日起至二十三年二月二十三日止，接續舉行會議十一次，而正式之「憲法草案初稿」遂以完成。全稿仍分十章，刪減爲一百六十條。三月一日即將該稿刊布報端並廣爲印送，正式徵求國人之意見。第四爲初稿審查修正時期。初稿完成後，憲法草案起草委員會即經結束，由院長另派委員傅秉常等三十六人爲審查委員，先將各方意見分別整理，藉爲修改初稿張本。是項整理工作，由審查委員會推定委員傅秉常、林彬、陶履謙三人主持之。計自初稿刊布後至二十三年五月十八日止，本院收到之各方意見，共爲二百八十一件。均經逐一審查，摘錄要點，分別附入初稿相當條文之末，彙印成册，以便參考。審查會於意見整理完畢後，即分組研究，予以歸納。自六月十三日起開始討論，先後開會九次。於同月二十九日將初稿逐條審查修正完畢，是爲初稿審查修正案，全文共計一百八十八條，分列十二章，爲使國人明瞭本院廣納衆見之赤誠及更求精進起見，是項修正案仍於七月九日送

登各報披露第五爲第一次草案完成時期。初稿審查修正案公刊後，各方論評僅得二十七件，不及前次踴躍遠甚。且其中同情於該案之所定者，亦復不少，足證草案內容與社會意見已漸趨一致，良用忻慰。修正案於二十三年九月十四日提出本院第三屆第六十六次會議討論，至十月十六日第七十四次會議止，先後開會八次，三讀程序完畢，是爲本院第一次議訂之草案。全文仍分十二章，凡一百七十八條。該草案當經呈報國府，轉送中央審核，至此本院起草工作遂告一段落。

草案完成經過兩期

後期起草工作，自第一次草案完成後，至最近止，其中經過又可分爲二期。第一爲草案初次修正時期。二十三年十二月十四日，中央第四屆五中全會，將本院所訂憲法草案提出討論，經決議「中華民國憲法草案，應遵奉總理之三民主義，以期建立民有、民治、民享之國家。同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度。本草案應交常會依此原則，鄭重核議。」二十四年十月中央第一九二次常會，始將草案遵照審查完竣，決定原則五點如下：

中央決定原則五項

(一)爲鄭重革命之歷史基礎，應以三民主義建國大綱及訓政時期約法之精神，爲憲法草案之所本。(二)政府之組織應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度，行政權行使之限制，不宜有剛性之規定。(三)中央政府及地方制度，在憲法草案內應予職權上爲大體規定，其組織以法律定之。(四)憲法草案中有必須規定之條文，而事實上有不能卽時施行或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之。(五)憲法條款不宜繁多，文字務求簡明。本院奉到是項原則後，當經指派委員傅秉常、吳經熊、林彬、馬寅初、吳尙鷹、何遂、梁寒操等七人爲審查委員，先就草案原文，遵照中央原則，逐條審查，擬具修正案八章一百四十九條，十月二十四日本院第四屆第三十四次會議，該案提出討論。翌日第三十五次會議三讀修正通過，全文共計一百五十條，仍分八章，是爲本院第二次議訂之草案。第二爲草案重加修正時期。前項草案呈送中央後，同年十一月間，第四屆六中全會提出討論，認爲尙應加以詳盡之研討。同月二十一日提出五全大會，當經決議接受，並授權第五屆中央執委會，據大會通過之重要憲草各提案，再加修正。指定委員葉楚傖、李文範等

十九人爲該會委員，並定二十五年五月五日爲公布憲法草案之期，中央審議會審議憲法草案。經廣徵各領袖同志意見，就五全大會發交提案，分別歸納爲審議意見二十三點，提經本年四月二十三日第十次中常會決議。

審議意見二十點

（一）照審議意見通過，交立法院。（二）原草案第七十六條「公務員懲戒」一應刪去本院奉命後，又經指派委員傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尚鷹、何遂、梁寒操、林彬、瞿曾澤等八人，先行整理，提經五月一日本院第四屆第五十九次會議討論，三讀修正通過。全文仍分八章，都一百四十八條。是爲本院第三次最近及最後議訂之草案。憲法草案起草之經過，略如上述。今茲所定，實就總理遺教國人論見及中央各同志主張三者融和而成，吾人力之所及，蓋無不盡矣。惟是憲法爲國家公器，有運用憲法遵守憲法與夫擁護憲法之人民而後憲政始能推行無阻，憲法方有成效可期。凡我國人，幸熟審而共勉之。

(十一)憲法草案最後一次修正之經過情形

（二十五年五月十一日在中央報告見二十五年五月十二日中央日報）

各位同志，中華民國憲法草案，已於五月五日經國民政府命令宣布今天想把憲草最後修正的經過，向各位簡單的報告一下：

憲法草案最後的修正，是依據中央常會所決定的幾項原則。比較最重要的幾點：第一關於總統的職權，在第四章中央政府總統這一節內加了兩條，一條是「國家遇有緊急事變，或國家經濟上有重大變故須爲急速處分時，總統得經行政會議之議決發布緊急命令爲必要之處置；但應於發布命令後三個月內，提交立法院追認。」增加這條的用意，因爲國家在緊急的時候，萬一發生的事故，在法律上沒有規定，便難以應付。總統有了緊急命令權，即可以發布命令，以應時勢的需要，以減法律之所窮。也就是在必要的時候，可以以命令替代法律或變更法律的一種方法。法律如和緊急命令有抵觸時，法律則暫時失效。所以這種緊急命令要在一定的時間內，提經立法院追認的。一條是「總統得召集五院院長，會商關於兩院以上之事項及總統諮詢事項。」關於這一點，從前也

經過很多研究，覺得現在訓政的時候，政府之上還有中央政治委員會以爲最高的指導聯絡調整機關。如有兩院以上的事情發生，可由政治委員會來負一種調整的任務。將來憲政以後，這種制度當然有了變更。假如總統沒有這種調整的職權，那末在政制的聯繫上，未算十分完善。所以最初主張設一國務會議，由總統五院院長及有關係的部長組織之。這樣遇有兩院以上不能解決的事情，可由這個會議來解決。這種制度也不是我們所創造的，是採用法國的制度，不過後經再三研究的結果，覺得這種辦法，在我們五權制度的原則下，未見十分妥善。因爲我們五院是要獨立的。這樣一來差不多各院的事情，要經過這個會議決定。譬如一個法律案子沒有經過立法院通過，先由這個會議決定了，立法院就喪失了立法權，立法院有這種情形，其他各院也有同樣的情形，結果五權不能獨立，祇是院長和總統負責了。有礙五權獨立的精神，不能適合我們的需要，所以後來復經修正取銷。取銷以後我們又研究希望另外有一個機關，可以擔任這個調整的任務，而不妨礙五權獨立精神的。因此有主張在國民大會閉會期間要有一個常設機關，代理行使一切政權，並以解決院與院間的糾紛事項，是主張設一國民大會或國民大會常務委員會。這主張的由來完全仿照現時的

制度。國民大會委員會等於現在的中央政治委員會一樣。復經研究，覺得這個辦法還是不很完善。現在因爲是訓政的時候，所以政府之上可以有一個政治委員會，以爲訓政的最高指導者。如果憲政以後，政府之上再有一個機關，變成了太上政府一樣，在理論上是說不通的。在事實上恐怕將來政府所做的事，都要受了牽制，弄得政府毫無能力。而總理所昭示我們的政府要有能人民要有權，將怎樣達到政府有能的目的呢。本來國民大會是人民的代表機關，可以充分行使權的，現在有了一個常設機關，就是產生了一種代表的代表，那末人民與政府不免要發生一種隔閡，終至牽制政府的做事，不能樹立有能的政府。所以又經研究，結果把這個主張放棄了。五全大會時各代表對於這個問題，也有主張國民大會開會時要有常設機關的，以爲如果沒有常設機關，恐怕政權中斷。不過這種理由未見充分，所以這次中央決定的原則亦未採納。不過覺得沒有一種聯繫的辦法，遇事不能解決，也是不好。因想到總統是國家的元首，是政府的最高領袖，可以授權予總統，規定聯繫辦法，以爲調整及解決院與院間的問題。所以這次草案上加多了這一條。本來這條條文上「會商」一兩字原是「會議」兩字，並且可以決議列舉的事項。後來覺得這樣硬性的規定不妥當，因爲立法、

監察兩院院長，不能代表本院來決定任何案件的。所以改爲「會商」，並且不用決議的方式。第二關於過渡條款問題。這次第八章標題改爲憲法之施行及修正，加多了幾條過渡的條文。因爲我們的憲法，一方面要遵照總理遺教，成爲理想的完善的五權憲法；一方面又要顧到目前的國情，能夠確切實行，而不使憲法成爲具文，所以不得不有這種補救的辦法。在憲法的最後，增加幾條過渡條款，以爲補救訓政尚未全部完成的不足。第一是關於立法、監察委員的產生方法。在憲法本身是規定都由民選的。現以地方自治沒有全部完成，不能全由民選，所以規定爲「在全國完成地方自治省區未達半數以上時，立法委員及監察委員依左列規定選舉任命之。一、立法委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第六十七條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之；其餘半數由立法院院長提請總統任命之。二、監察委員由各省蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之代表，依照第九十條所定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之；其餘半數由監察院院長提請總統任命之。第二是關縣市長產生的方法。本來憲草本身規定是與將來憲法中所規定之國民大會不同。因爲現在要召集之國民大會是制憲的國民大會。所以此次國民大會代表選舉法，

規定國民大會代表除採用區域選舉制外，還要兼用職業選舉制，特種選舉制。同時中央執行委員，監察委員，都可以出席爲當然代表。將來憲法頒布後，依照憲法而召集之國民大會，當然不是這樣。但這次國民大會通過了憲法以後，馬上又要召集憲法規定的國民大會。在短時間內要召集兩次大會，依現時國家的環境，在時間經濟，都不許可。中央認爲應有變通辦法的規定，以適應環境的需要。所以加一條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之。這樣此次要召集的國民大會，除了制定憲法之外，即可以行使憲法所賦予國民大會的一切職權。行使職權的期間，依憲草的規定，可以延長到六年。到第二屆國民大會時，代表當然都要由民選了，中央委員也不能再做當然代表。代表名額，因爲全照區選制，要增多許多了。第三憲法的解釋問題。關於解釋憲法，如法律與憲法有無牴觸等問題，原案規定由司法院爲之。後來覺得如果司法院解釋憲法，沒有較詳明的規定，將來或致隨便的行使解釋權，那末司法院將變成一個最高的立法機關了，與五權制度不免衝突。所以修正爲「法律與憲法有無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之」假使監察院不提請解釋，司法院便不能隨便解釋，這個詳細的辦法，當然是規

定人民或政府如果認爲某一種法律與憲法有牴觸時，都可以請求監察院提請司法院加以解釋的。這種解釋憲法的制度，也彷彿美國憲法解釋的辦法。不過美國可由人民或各級政府起訴於最高法院，最高法院卽能行使其解釋權。我們須經監察院來提請，政府人民不能直接提請的，比較略有限制。第四關於公務員懲戒權的所屬問題。公務員懲戒本來是規定屬於司法院的，這次修正移歸監察院了。因爲中央常會決定公務員懲戒不要歸司法院，但是沒有決定應移歸那一院，原意大約主張憲法頒布以後，再來決定，不過後經立法院詳細討論，覺得這個懲戒權不在憲法上有明確的規定，等於失了着落，不是辦法。這個權既然不屬於司法院，當然不能屬於行政、立法、考試各院，自然祇有屬於監察院了。否則這個權或變成獨立在五權之外了。懲戒權屬於權監察機關，頗有人認爲不妥當。以爲監察院既然已做了原告，又來做裁判官，被告的人一定要大受不利。不過我們當知道監察院的彈劾案件，不是監察院全體的決議，是由一部分委員提出彈劾的，至於審判亦不一定仍由提出彈劾的委員來辦。並且這個懲戒機關，將來也可以和審計部一樣的，而隸屬於監察院，而獨立行使其職權。這樣一部分監察人員專管彈劾，一部分監察人員專管審計，一部分監察人員專

管審判，可以不致互相牽掣。所以立法院研究結果，把懲戒權移到了監察院。現在憲法草案已經國民政府宣布，離十一月國民大會會期祇有半年時間，很希望本黨同志，一致的努力於會期前應做的工作，以全付的精神力量，使憲法如期頒布而有效。我們知道民國成立以來，制憲不止一次，然而都沒有實現的效果，致使人民對於憲法，發生可有可無的觀念。現在一般人還未盡棄掉這種觀念，或以爲現在是國難嚴重期，無須頒布此類官樣文章。其實這種觀念都是極大的錯誤。我們挽救國難，要復興民族，唯一的有效方法，是在建設一個現代的國家。憲法是現代國家必須具備的要素。現代國家的條件，無論是君主政體也好，民主政體也好，不會沒有憲法的，也決不會沒有憲法而可以圖國家長治久安的。同時我們不能承認那一國的憲法是盡善盡美的，憲法也要隨時代而進步。所以我們現在的草案，固然不能說是完善無缺，就是將來經國民大會通過以後，也不能說是已很完善的了。不過我們一定要有這樣的希望與決心，憲法頒布以後，無論在客觀的理論上是這樣，總得要一一依照憲法所規定來努力，以樹立三民主義國家的基礎，復興我中華民族。所以在國難期間制定憲法，可以說是救亡圖存必要的工作。

三　立法院議憲歷次所擬的各稿原文

這次議憲，稿凡七易。要知道各稿彼此的異同，以明其演進之軌迹，則非讀各稿原文不可。所以本附錄將歷次所經過的各個憲稿統通載入，以便比較。

(一)吳經熊氏憲法草案初稿試擬稿(二十二年六月以個人名義發表)

目錄

第一篇　總則

第二篇　民族

第一章　民族之維護

第二章　民族之培養

第三篇　民權

中華民國憲法草案初稿

第一篇　總則

第一條　中華民國爲三民主義共和國

第二條　中華民國之主權屬於人民全體

第三條　具有中華民國之國籍者爲中華民國人民

第四條　中華民國人民無男女種族宗教出生階級職業之區別在法律上一律平等

第五條　中華民國之領土依其固有之疆域

第六條　中華民國之領土非經國民大會議決不得變更

第七條　中華民國之國都定於南京

第八條　中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第二篇　民族

第一章　民族之維護

第九條　國內各民族均爲中華民族之構成份子在政治上一律平等

第十條　中華民族以正義和平爲本但對於國外之侵略強權政府應抵禦之

第十一條　他國以武力侵佔中華民國之土地不得以媾和或訂立和平條約割讓之

第十二條　祕密條約爲民族主義所不容應認爲無效

第十三條　中華民國與各友邦締結條約應基於國際平等互尊主權之原則其有違反此原則者應設法修改或廢除之

第十四條　國際法上公認之規章凡不背本憲法之精神者視與中華民國法律有同等之效力

第十五條　國內之弱小民族應扶植之使有實行自治之能力與充分發展之機會

第十六條　僑居國外之中華民族應由國家按其情形保護並扶植之

第二章　民族之培養

第十七條　婚姻爲民族發達之基礎應受國家之保護

男女兩性應本平等互助之精神共謀家庭之幸福

患精神病及其他遺傳性之惡疾者有貽害於民族及社會之危險得以法律禁止其婚姻或防止其生育

第十八條　婦女在生產前後應由國家按其家庭環境身體狀況予以相當之保護

第十九條　未成年之男女應由國家按其知識程度身體況狀予以必要之保護

第二十條　非婚生子應由國家保護之使與婚生子享有生存及發展能力之均等機會

第二十一條　民族地位之提高端賴教育爲父母者於其子女之德智體三育應注意之孝敬父母乃中華民族固有之美德爲子女者應遵守之

第二十二條　有關歷史文化藝術之古蹟古物應由國家保護或保存之

第三篇　民權

第一章　人民之權利義務

第二十三條　人民有依法律行使選舉罷免創制複決之權

第二十四條　人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問處罰人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者執行機關至遲應於二十四小時內將執行原因告知其本人或其關係人并移送於該管法院審問本人或其關係人亦得聲請該管法

院於二十四小時內向執行機關提審

法院對於前項聲請不得拒絕執行機關對於法院之提審亦不得拒絕

違反前三項規定者均以私禁論罪幷負擔損害賠償之責

第二十五條　人民除現役軍人外不受軍事裁判

第二十六條　人民有居住之自由其居住處所非依法律不得侵入搜索或封錮

第二十七條　人民有遷徙之自由非依法律不得停止或限制之

第二十八條　人民有集會結社之自由非依法律不得停止或限制之

第二十九條　人民有祕密通信通電之自由非依法律不得停止或限制之

第三十條　人民有言論著作及出版之自由非依法律不得停止或限制之

第三十一條　人民有信仰宗教之自由非依法律不得加以限制

第三十二條　人民之財產非依法律不得查封或沒收

第三十三條　人民之財產因公共利益之必要得依法律徵用或徵收之但應予以相當之補償

第三十四條　人民有依法請願訴願及爲行政訴訟國事訴訟民事訴訟刑事訴訟之權
國家爲扶助人民伸張正義起見得設法律專員指導訴訟程序及出庭辯護
國家爲鞏固人民權利減少人民訴訟起見應設公證人勵行公證制度

第三十五條　人民有依法律應考試之權

第三十六條　人民有依法律監督財政之權

第三十七條　中華民國人民之權利除本章規定者外凡無背本憲法之原則者均承認之

第三十八條　本章前列各條所稱限制人民自由或權利之法律非爲維持公共利益或避免緊急危難所必要者不得制定之其超過必要之程度者亦同

第三十九條　戒嚴之法律超過維持公共利益或避免緊急危難必要之程度者無效
宣告戒嚴應得立法院之同意如遇有緊急情形時得於宣告後通知之但經立法院表示異議者應卽撤銷

第四十條　人民有依法律納稅之義務

第四十一條　人民有依法律服兵役之義務

第四十二條　人民有依法律服公務之義務

公務員應由國家予以保障保障法另定之

第二章　國民大會

第四十三條　中華民國國民大會依左列方法選出之代表組織之

一　縣選舉每縣及其同等區域選出代表一人但人口超過百萬者得增選代表一人

二　市選舉市人口每三十萬人選出代表一人

第四十四條　國民大會代表之選舉以普通平等直接之方法行之

第四十五條　中華民國人民年滿二十歲者有選舉代表權年滿二十五歲者有被選舉代表權

第四十六條　國民大會代表之選舉法另定之

第四十七條　國民大會代表之任期爲三年於每屆常會開會前六個月選定之

第四十八條　國民大會於每三年之三月一日自行集會一次其會期爲一個月但有左列情事之一者得開臨時會

一　國民代表三分一以上之聯名通告

二　國民政府之牒集

第四十九條　國民大會之主席由代表互推之

第五十條　國民大會代表之職務於次屆常會開會之前一日解除之

第五十一條　國民大會之職權如左

一　選舉罷免總統副總統立法委員監察委員司法院院長副院長考試院院長副院長

二　罷免國民政府之其他公務員

三　提出法律案於立法院

四　複決立法院所制定之法律

五　決定憲法之採擇施行及修正

六　受理人民之請願

七　審核國民政府之政治報告

八　解決國民政府提請解決之事項

九　對於國家大政方針提出意見

十　對於國民政府提出質問

國民大會對於前項第五款之職權應有全體代表三分二之出席出席代表三分二之同意始得行使

第五十二條　國民大會之議決不得涉及左列事項

一　變更國體

二　移轉主權

第五十三條　國民代表有按照其所代表之縣或市多數人民之意見提出議案於國民大會之義

務

第五十四條　國民代表不稱職時得由原選舉區域隨時撤消其代表資格其程序另以法律定之

第五十五條　國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第五十六條　國民代表除現行犯內亂犯或外患犯外在會期中非經國民大會之許可不得逮捕或監禁之

第五十七條　國民代表大會之組織法另定之

第三章　中央政制

第一節　國民政府

第五十八條　國民政府由總統及立法行政司法監察考試五院組織之

第五十九條　國民政府對於國民大會直接負其責任

第六十條　國民政府以總統爲對內對外之代表

第六十一條　國民政府之國務會議由總統與五院院長組織之以總統爲主席行政院各部部長

第六十二條　各委員會委員長立法院各委員會委員長依各該院院長之提請得列席國務會議

具有左列性質之事項由國務會議解決之

一　與二以上之院有共同或牽連關係者

二　需要二以上之院合作或互助者

三　院與院間難以解決者

四　關於簡任以上公務員之任免者

五　其他依法律應付國務會議解決者

第六十三條　公布法律由總統以國民政府之名義行之

第六十四條　國民政府發布命令由總統依法署名並經主管院院長之副署行之

第六十五條　五院院長均得依法發布命令

第六十六條　國民政府編製預算決算統一會計統計

第六十七條　薦任以上之公務員由各該長官提請國民政府任命之

第六十八條　國民政府組織法另訂之

第二節　總統

第六十九條　中華民國國民年滿三十五歲完全享有公民權者得被選舉爲總統

第七十條　總統之選舉應本下列之原則其詳以法律定之

一　經國民代表二百人或省民代表三百人或五省以上之法定團體提名於國民大會者爲選舉總統之初選候選人

二　初選候選人應提出國事應與應革之政見書於國民大會

三　經國民大會初選後以得票最多數之前六名爲決選候選人

第七十一條　決選時以得票最多數者當選爲總統次多數者當選爲副總統票數相同時由國民大會複決之

第七十二條　總統與副總統之任期均爲六年不得連任

第七十三條　總統因故不能視事時由副總統代行其職權

第七十四條　總統與副總統俱不能視事時由行政院院長代行其職權
總統應於任滿之日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後尚未就職次任副總統亦不能代理時由現任副總統暫代現任副總統亦出缺時由行政院院長暫代
依前條及本條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾四個月

第七十五條　總統爲中華民國海陸空軍大元帥統率海陸空軍

第七十六條　總統代表國民政府對外宣戰或媾和應依立法院之決議行之

第七十七條　總統代表國民政府與外國締結條約或協定非經立法院之同意不生效力

第七十八條　總統就行政院所轄之事項與行政院院長對於國民大會連帶負責

第七十九條　總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第八十條　總統副總統之歲俸以法律定之

第三節　立法院

第八十一條　立法院爲國民政府最高立法機關

第八十二條　立法院設院長副院長各一人由立法委員互選之

第八十三條　立法院立法委員之名額不得過二百人其任期爲三年連選得連任

第八十四條　立法院開會時以院長爲主席

第八十五條　立法院有議決法律案預算案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之權

第八十六條　總統及行政司法監察考試各院院長得向立法院提出法律案

第八十七條　總統與五院院長或二以上之院長對於立法院已議定之法律案得於公布前聯名提請複議立法院複議後仍持前議者不得再交複議

第八十八條　總統及五院院長副院長各部會長得於立法院列席發言但無表決權

第八十九條　立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第九十條　立法委員於執行職務時除現行犯外非經立法院之許可不得逮捕或監禁之

第九十一條　立法院議決之法律案國民政府應於送達後十五日內公布之

第九十二條　立法委員不得兼任中央政府地方院府各機關之職務

第九十三條　立法院組織法另定之

第四節　行政院

第九十四條　行政院爲國民政府最高行政機關

第九十五條　行政院設院長副院長各一人由總統提交國民政府任命之

第九十六條　行政院設各部會分掌行政職權

第九十七條　行政院各部設部長次長各會設委員長副委員長各一人

第九十八條　行政院會議由行政院院長與各部部長各委員會委員長組織之會議時以行政院院長爲主席

第九十九條　左列事項應經行政院會議議決

一　提出於立法院之宣戰媾和或條約案

二　提出於立法院之法律案

三　行政院所屬之概算案擬定預算案及行政預算案

四　行政院所屬薦任以上公務人員之任免案

五　行政院各部間不能解決之事項

六　與二以上之部有共同或牽連關係之事項

七　需要二以上之部合作或互助之事項

八　應提交國務會議解決之事項

第一〇〇條　行政院組織法另定之

第五節　司法院

第一〇一條　司法院爲國民政府最高司法機關

第一〇二條　司法院設院長副院長各一人其任期均爲三年連選得連任

第一〇三條　司法院設最高法院及各級法院掌理司法審判事務設專部掌理司法行政事務

第一〇四條　關於特赦減刑或復權事項由司法院院長提請國民政府議決行之

第一〇五條　司法院院長監督所屬法院裁判之執行

第一〇六條　最高法院有統一解釋普通法令之權

第一〇七條　特別法院非本憲法所許可者不得設立但軍事法院不在此限

第一〇八條　法官依據法律獨立審判不受非法干涉

第一〇九條　實任法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任減俸

第一一〇條　司法院組織法另定之

第六節　考試院

第一一一條　考試院爲國民政府最高考試及銓敍機關

第一一二條　考試院設院長副院長各一人其任期爲三年連選得連任

第一一三條　考試院得設部會辦理考試及銓敍事務

第一一四條　左列資格應先經考試院考試銓定之

一　公務人員之任用資格
二　公務人員之候選資格
三　專門職業或技術人員之許可資格

第一一五條　考試院組織法另定之

第七節　監察院

第一一六條　監察院爲國民政府最高彈劾及審計機關
第一一七條　監察院設院長副院長各一人由監察委員互選之
第一一八條　監察委員之名額不得過五十人其任期爲三年連選得連任
第一一九條　監察院設審計部掌理執行預算及其他財務事項之事前審計事後審計及稽察事務
第一二〇條　審計部設部長次長各一人以長於會計學術並富有經驗者充之由監察院院長提請國民政府任命之其任期爲十年

第一二一條　監察委員於執行職務時所發之言論對外不負責任但出於故意誣陷他人者不在此限

第一二二條　監察委員於執行職務時除現行犯外非經監察院之許可不得逮捕或監禁之

第一二三條　監察委員不得兼任中央政府地方政府各機關之職務

第一二四條　監察院組織法另定之

第四章　地方政制

第一節　省

第一二五條　省設省民代表會代表全省人民行使省政權

第一二六條　省民代表會由全省各市縣參議會選出之代表組織之

第一二七條　省民代表會於每年之八月一日自行集會一次其會期爲一個月但有左列情事之一者得開臨時會

一　省民代表三分一以上之聯名通告

二　國民政府或省長之牒集

第一二八條　省民代表會之職權如左

一　選舉省長省參議員

二　向中央提請罷免省長

三　向省長提請罷免省政府所屬之公務員

四　向立法院提出法律案

五　向立法院提出法律複議案

六　受理人民之請願

七　審核省政府之政治報告

八　對於省政府提出質問

九　就與本省有關係之事項向中央提出意見

十　其他依法律應屬於省民代表會職權範圍內之事項

第一二九條　省設省政府以省長及所屬各行政長官組織之

第一三〇條　省長受中央之指揮執行省內之國家行政

第一三一條　省長代表省民處理省務監督全省縣自治

第一三二條　省長由省民代表會選舉三人提請國民政府擇一任命之任期三年連選得連任二次但未達完全自治之省其省長由國民政府直接任命之

第一三三條　省長經省民代表會全體代表三分二之出席經出席代表三分二之同意得請中央政府罷免之

中央政府得將罷免案發回複議若經省民代表會複議後仍持原議者中央政府應卽將省長罷免

第一三四條　省設省參議會由省民代表會選舉之省參議員組織之

第一三五條　省參議員之任期三年每年改選三分之一連選得連任

第一三六條　省參議會之職權如左

一　議決省預算決算及募債事項
二　議決省單行法規事項
三　建議省政興革事項
四　審議省長交議事項
五　其他依法律應屬於省參議會之議決事項

第一三七條　省民代表省長省參議員之選舉法省民代表會省政府省參議會之組織法另定之

第二節　縣

第一三八條　縣設縣政府以縣長組織之縣長由縣民選舉後提請省長轉由國民政府任命之
第一三九條　縣長受省政府之指揮綜理全縣政務其任期爲三年連選得連任
第一四〇條　縣設縣參議會由縣民選舉之縣參議員組織之
第一四一條　縣參議員之任期爲三年每年改選三分之一連選得連任
第一四二條　縣參議會之職權如左

一　議決縣預算決算及募債事項
二　議決縣單行法規事項
三　建議縣政興革事項
四　審議縣長交議事項
五　其他依法律應屬於縣參議會議決之事項

第一四三條　縣民得依法行使罷免創制複決之權

第一四四條　縣長縣參議員之選舉法縣參議會縣政府之組織法另定之

第三節　市

第一四五條　工商繁盛人口集中之地得依法律所定標準設市直隸中央或省政府

第一四六條　市設市政府以市長組織之市長由市民選舉後其直隸中央之市應提請中央任命之其隸屬省政府之市應提請省政府任命之

第一四七條　市長視其市之所隸屬受中央或省政府之指揮綜理全市政務其任期爲三年連

選得連任

第一四八條　市設市參議會由市民選舉之市參議員組織之

第一四九條　市參議員之任期爲三年每年改選三分之一連選得連任

第一五〇條　市參議會之職權如左

一　議決市預算決算及募債事務

二　議決市單行法規事項

三　建議市政興革事項

四　審議中央或省政府交議事項

五　其他依法律應屬於市參議會之議決事項

第一五一條　第一百四十三條之規定於市準用之

第一五二條　市長市參議員之選舉法市政府市參議會之組織法另定之

第五章　中央與地方之關係

第一五三條　中央與地方採均權制凡事務有全國一致之性質者盡歸中央有因地制宜之性質者盡歸地方

第一五四條　左列事項由中央立法幷執行之

一　國籍

二　民法刑法訴訟法

三　司法

四　國防及軍制

五　外交及僑務

六　考試

七　曆度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度

八　幣制及國家銀行

九　國有財產國稅國債及其他關係中央之財政事項

十　郵政電報及其他國營水陸空交通或運輸事業

十一　國家工程及關係全國之建設事項

十二　國營獨占專賣及其他國營經濟事業

十三　商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項

第一五五條　左列事項由中央立法執行或由地方執行

一　監察

二　戶籍

三　土地制度

四　地方政制

五　教育及文化

六　移民及墾殖

七　財政及財政監督

八　銀行保險及其他金融事業
九　衞生防疫及醫藥
十　鑛業森林及漁業
十一　兩省以上之水陸交通及水利
十二　其他應有全國一致規定之事項

第一五六條　凡未列舉於前二條之事項由地方立法幷執行之但其性質與中央及地方均有關係者得由中央立法執行或委託地方執行或由中央規定原則由地方立法幷執行惟在中央未有表示以前其管轄權屬諸地方

第一五七條　中央對於地方所徵租稅爲維持公益或保護民生起見得以立法程序制定原則以資遵守

第一五八條　地方之天然富源與大規模之工商事業因資力不足不能由地方單獨發展或舉辦者中央應予量力協助所獲純利中央與地方政府各占其半

第一五九條 海陸空軍屬於中央依法律徵集之其駐在地以國防地帶爲限地方政府不得自置軍隊設立軍官學校及軍械製造廠但爲維持地方治安得設警備隊

中央除對外戰爭不得調遣各省警備隊

各省非至自力不能平復內亂時不得請求國軍援助

第一六〇條 地方政府所制定之法規與中央政府依本憲法所規定之法律牴觸者無效

第六章 財政及財政監督

第一六一條 各級政府之歲出歲入均應編造預算其預算在中央須經立法院之通過在地方須經其參議會之通過方得執行之其執行應具備簿據執行之結果應編造決算由監察機關審覈分別定其責任幷公告之

各級政府之總預算及總決算均每一會計年度辦理一次

各級政府預算會計決算之範圍及程序以法律定之

第一六二條　左列各款事項在中央政府非經立法院之議定在各級地方政府非依法律幷經其參議會之議定不得爲之

一　稅賦捐費罰金罰鍰或其他有强制性質收入之設定及其徵收率之變更

二　公債之募集及增加公帑負擔之其他契約之締結

三　授予專賣獨占或其他特權契約之締結或取銷

四　屬於公營之專賣獨占或其他有營利性質事業之設定或取銷

第一六三條　中華民國國境以內一切貨物有自由流通之權各級地方政府不得禁阻之

關稅應於貨物出入國境時徵收之幷以一次爲限對於國內貨物之流通不得設置關卡以任何名義徵收通過稅但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費不在此限

出產稅消費稅或其他對於貨物徵收之稅捐其徵收之權屬於中央政府各級地方政府非因中央之委託不得徵收之

第一六四條　交通運輸及其他公用事業之屬於公營者其價格在中央政府應由立法院議定之在各級地方政府應由其參議會議定之
各級政府之公營事業均以營業管理辦法管理之得自行籌措其經費而負擔其債務但其淨盈餘或淨虧空仍應編入總預算
公營業之預算會計審計及決算程序以單行法律規定之
交通運輸及其他公用事業非由中央政府經營者因國防上之緊急需要得由中央政府臨時管理之

第一六五條　預算中對於應舉辦之事項其完成之期間在一年以上者得設定繼續經費
對於每歲支出之數額永久不變之事項得以法律設定恆久經費

第一六六條　凡政府機關之財務行政均應用聯立綜合之組織其辦理預算決算會計統計之人員應由超然之主計機關掌其任免遷調并監督指導其事務其辦理現金出納之人員應由統一之出納機關掌其任免遷調并監督指導其事務其辦理審計稽察之人

員應由獨立行使監察權之審計機關掌其任免遷調并監督指導其事務

第一六七條　凡有中華民國國籍之人民對於該管各級政府之財政簿據得依法納費請求閱覽除關係軍事祕密或外交祕密外各級政府機關不得拒絕之

第四篇　民生

第一章　國民生計

第一六八條　經濟組織應本於公平之原則使國民均得維持相當之生存

第一六九條　中華民國人民俱有不背正義與人道爲精神上或體力上勞動之義務

第一七〇條　有勞動能力非因怠惰或過失而失業者政府應予以協助使有適當之工作機會其有工作者應由政府制定保護法規以改進其生活

第一七一條　老弱殘廢失去勞動能力者應由政府予以相當之救濟

第一七二條　爲發展農村經濟政府應積極實施左列事項

一　墾殖荒地開發水利

二　設立農業金融機關獎勵農村合作事業
三　實施倉儲制度預防災荒充裕民食
四　發展農業教育改善農民生活
五　改良農村住宅興築農村道路
六　改善佃農地位增進農工福利

第一七三條　政府爲保護人民生育安全及身體健康起見應設公立醫院助產治療施送診藥
第一七四條　勞資雙方之關係以協調互利爲原則
第一七五條　人民之契約及職業自由在不妨害公共利益及善良風俗之範圍內應保護之
第一七六條　對於私有土地應以法律規定嚴防濫用荒廢及集中於少數人
第一七七條　凡生產事業應由政府獎勵並保護之
第一七八條　重利之借貸及動產不動產之重租應以法律禁止之
第一七九條　對於遺產之承繼應以法律或課稅加以限制但以不使承繼人喪失生存及發展本

能之必要資力爲度

第一八〇條　爲謀國民經濟之發展政府應提倡各種合作事業及保險事業

第一八一條　凡具有專利性質或獨占性質之產業應由政府集中資本爲獨立之經營

第一八二條　人民生活必需品之產銷及價格得由政府調正或限制之

第一八三條　中央及地方均得設立經濟委員會其詳依法律之規定

第一八四條　中央及地方關於經濟事項之立法應徵詢經濟委員會之意見

第一八五條　經濟委員會除依前條之規定應提出意見外並得爲左列各事

一　關於經濟立法及行政自動建議於政府

二　關於經濟事項提出法律案於立法機關

三　督促政府與農民工人商業實業團體之合作暨農民工人商業實業團體間相互之合作

四　解決勞資之爭議

第二章　國民教育

第一八六條　中華民國之人民教育之機會一律平等

第一八七條　實施教育時人格之培養與其他目的並重

第一八八條　已達學齡之兒童至少應使受六年之免費基本教育

第一八九條　未受基本教育之人民應一律由國家設法施以免費補習教育

第一九〇條　已受基本教育成績優異或有特殊天才而無力升學者中央或地方政府經考驗後應設法補助之俾得受中學以上之教育

第一九一條　擔任基本教育之教員應予以保障並從優待遇

第一九二條　中央與地方應寬籌教育上必需之經費幷保障其獨立

第一九三條　私立學校成績優良者應予以獎勵及補助

第一九四條　各學校教員應受檢定方法以法律定之凡檢定合格之教員應予以獎勵及保護

第一九五條　華僑教育應予獎勵及補助

第一九六條　全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進品學俱優而無力升學之學生

第一九七條　關於學問及藝術之研究有發明及特殊成績者由國家獎勵並保護之

第一九八條　學術之研究及思想與社會秩序無直接妨害者應保障其自由

第五篇　憲法之保障

第一九九條　凡法律與本憲法抵觸者無效

第二〇〇條　本憲法非經四分之一國民大會代表或四分之一之省民代表會或四分之一之省職業團體之提議並經國民大會之議決不得修改之

第二〇一條　為直接或間接保障憲法之實行及解決關於憲法之糾紛應設國事法院

第二〇二條　國事法院之職權如左

一　解釋憲法上之疑義

二　審查違憲之法令並宣告無效

三　關於違憲行為之處分

四　解決中央政府各機關間各地方政府間及中央與地方間之權限爭議及其他不能解決之事項

五　受理行政訴訟

六　統一解釋行政法令

七　受理公務員被彈劾之案件并懲戒被彈劾人及其他在行使國事法院職權時所發見應受懲戒之公務員

八　移送負刑事責任之被懲戒公務員於普通法院審判

九　解決其他直接或間接違背憲法而非普通法院所得解決之政治上事件

第二〇三條　國事法院在其職權範圍內所爲之決定及解釋有拘束普通法院之效力

第二〇四條　遇行政法令之解釋與普通法令之解釋有衝突時由國事法院與最高法院各推相等之人數合組委員會互相討論以求統一

第二〇五條　國事法院設評事十一至十五人其中過半數由國民大會直接選舉之餘由國民政

府五院各推二以上之候選人提請國民大會選舉之

第二〇六條　國事法院之評事須具左列之資格

一　年滿三十五歲

二　完全享有公民權

三　曾在專門以上學校研究法律政治或經濟之學畢業而有後開情形之一

甲　關於法律政治或經濟有專門之著作或有價值之貢獻

乙　在專門以上學校教授法律政治或經濟之學三年以上

丙　有五年以上之行政或司法經驗

丁　經考試或銓敍合格

第二〇七條　國事法院之評事中研究法律者至少應占五分之二研究政治及經濟者至少應各占五分之一

第二〇八條　國事法院設院長副院長各一人由各評事互選之

第二〇九條　國事法院之評事非經國民大會過半數代表之出席出席代表三分之二之贊同不得罷免之

第二一〇條　除前條規定外國事法院之評事非經監察院立法院之聯合彈劾再經監察院立法院最高法院所合組之委員會之懲戒不得免職停職減俸或調任但受刑事處分或受禁治產之宣告者不在此限前項合組之委員會由監察院立法院各推二人最高法院推五人組織之

第二一一條　國事法院之評事除現行犯外非經最高法院之許可不得逮捕或監禁之

第二一二條　國事法院之評事爲現行犯被逮捕或監禁時逮捕或監禁之機關須於二十四時內將逮捕或監禁之理由通知最高法院

最高法院接到前項通知後應卽爲許可與否之表示

第二一三條　國事法院之決定或命令由該法院自行執行或囑託中央或地方政府機關執行之

中央或地方政府受前項囑託者應立予執行

第二一四條　國事法院之組織法國事訴訟法違憲罰法另定之

(二)中華民國憲法草案初稿(主稿人初步草案二十二年十一月十六日主稿人會議三讀通過)

第一章　總綱

第一條　中華民國為三民主義共和國

第二條　中華民國之主權屬於人民全體

第三條　具有中華民國之國籍者為中華民國人民

第四條　中華民國之領土為江蘇安徽江西浙江湖北湖南福建河北山東河南山西陝西甘肅四川廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江新疆熱河綏遠察哈爾寧夏青海西康及蒙古西藏所包括之疆域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

行政區域及區域名稱得以法律變更之

第五條　中華民國之國都定於南京

第六條　中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第二章　人民之權利義務

第七條　中華民國人民無男女種族宗教階級職業之區別在法律上一律平等

第八條　人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問處罰

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者執行機關至遲應於二十四小時內將執行原因告知其本人及其親屬並移送於該管法院審問本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審

法院對於前項聲請不得拒絕執行機關對於法院之提審亦不得拒絕

第九條　人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十條　人民有居住之自由其居住處所非依法律不得侵入搜索或封錮

第十一條　人民有遷徙之自由非依法律不得停止或限制之

第十二條　人民有集會結社之自由非依法律不得停止或限制之

第十三條　人民有言論著作及出版之自由非依法律不得停止或限制之

第十四條　人民有祕密通訊之自由非依法律不得停止或限制之

第十五條　人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之

第十六條　人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收

第十七條　人民有依法律請願訴願及訴訟之權

第十八條　人民有依法律選舉被選舉罷免創制複決之權

第十九條　人民有依法律應考試之權

第二十條　本章前列各條所稱停止或限制人民自由或權利之法律以爲社會秩序公共利益或避免緊急危難而制定者爲限

第二十一條　人民有依法律納稅之義務

第二十二條　人民有依法律服兵役及工役之義務

第二十三條　人民有依法律服公務之義務

第三章　國民經濟

第二十四條　國家應用政治力量改善財富之生產分配與消費並建立良好之經濟制度以維持國民生計之均足

第二十五條　實業之發展應分個人企業與國家經營兩途進行凡事業之可以委諸個人或其較國家經營爲適宜者應任個人爲之由國家獎勵保護至其不能委諸個人及有獨占性質者應由國家經營之

第二十六條　中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權受法律之保障及限制

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第二十七條　附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第二十八條　土地價值非因施以勞力資本而來者應歸人民公共享受
前項土地價值使歸人民公共享受之方法以按照土地價值徵稅行之
第二十九條　國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則
第三十條　爲謀財富分配之改善國家應爲左列之設施
一　按累進稅率徵收所得稅及遺產稅
二　制定合理之贏餘分配制度以平衡勞資之經濟利益
三　限制私人資本之借貸利息及不動產使用之租金
四　平準糧食及其他生活必需品之價格
五　提倡各種合作事業
第三十一條　爲改良勞工生活狀況國家應實施保護勞工法規
第三十二條　勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業
第三十三條　人民因服兵役工役及公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟及撫卹

第三十四條　爲發展農村經濟政府應積極實施左列事項

一　墾殖荒地開發水利

二　設立農業金融機關獎勵農村合作事業

三　實施倉儲制度預防災荒充裕民食

四　發展農業教育改善農民生活

五　改良農村住宅與築農村道路

第四章　國民教育

第三十五條　三民主義爲中華民國國民教育之根本原則

第三十六條　中華民國之人民教育之機會一律平等

第三十七條　教育應以培養高尚人格增高生活技能及造成健全國民爲其主要目的

第三十八條　已達學齡之兒童應一律受義務教育未受義務教育之人民應一律受成年補習教育

第三十九條　全國公私立之教育機關一律受國家之監督並負推行國家所定教育政策之義務

第四十條　國立大學及國立專門學校應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第四十一條　中央及地方應寬籌教育上必需之經費其依法獨立之教育基金並予以保障

第四十二條　私立學校成績優良者應予以奬勵及補助

第四十三條　華僑教育應予以奬勵及補助

第四十四條　全國公私立學校應設置免費及奬金學額以奬進品學俱優而無力升學之學生

第四十五條　學校教職員成績優良久於其職者國家應予以奬勵及保障

第四十六條　對於學術之研究有發明者由國家奬勵並保護之

第四十七條　有關歷史文化藝術之古蹟古物應由國家保護或保存之

第五章　國民大會

第四十八條　中華民國國民大會爲代表人民全體之最高權力機關

第四十九條　國民大會依左列方法選出之代表組織之

一　每縣及其同等區域選出代表一人但人口超過五十萬者增選代表一人

二　每市選舉代表一人但人口超過三十萬者每三十萬增選代表一人不滿三十萬者以三十萬計

三　僑居國外之中華民國人民選出之代表其名額以法律定之

第五十條　國民大會代表之選舉以普通平等直接之方法行之

第五十一條　中華民國人民年滿二十歲者有依法選舉代表權年滿二十五歲者有依法被選舉代表權

第五十二條　國民大會每三年召集一次其會期以一個月爲限

第五十三條　國民大會之職權如左

一　選舉罷免總統副總統立法委員監察委員司法院院長副院長考試院院長副院長及罷免行政院院長副院長

二　創制立法原則
三　複決法律
四　制定及修正憲法
五　收受國民政府之報告
六　受理國民政府提請解決之事項
七　其他本憲法賦予之職權

第五十四條　國民大會代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第五十五條　國民大會代表除現行犯外在會期中非經國民大會之許可不得逮捕或監禁之

第五十六條　國民大會代表之職權於閉會之日終了

第五十七條　國民大會閉會期間設國民委員會委員名額定爲二十一人由國民大會選舉之

前項委員不以國民大會代表爲限

第五十八條　國民委員會委員應具左列資格

一　年齡在五十歲以上者
二　對於國家有特殊勳勞德望卓著者
三　對於政治上或學術上有重大之貢獻者

第五十九條　國民委員會委員不得兼任其他職務

第六十條　國民委員會職權如左

一　於國民大會閉會後接管大會祕書處並籌備下屆大會之召集
二　經國民政府之請求或於監察院對於總統副總統提出彈劾並經委員四分三以上之決議時召集臨時國民大會
三　受理院與院間不能解決之事項
四　受理監察院對於行政院司法院考試院各院院長副院長及立法委員監察委員之彈劾案
五　受理國民委員會委員對於監察院委員之彈劾案

六　其他本憲法賦予之職權

第六十一條　國民大會組織法選舉法及國民委員會組織法選舉法以法律定之

第六章　中央與地方之權限

第六十二條　中央與地方採均權制凡事務有全國一致之性質者劃歸中央有因地制宜之性質者劃歸地方

第六十三條　左列事項之立法權屬於中央

一　國籍

二　民法刑法訴訟法

三　司法

四　考試

五　監察

六　國防及軍制

七　外交

八　戶籍

九　地方政制

十　警備治安

十一　教育及文化

十二　衞生防疫及醫藥

十三　曆度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度

十四　財政及財政監督

十五　幣制及國家銀行

十六　國營獨占專賣及其他國營經濟事業

十七　土地制度

十八　勞工制度

十九　郵政電報及其他國營水陸空交通或運輸事業

二十　國家工程及關係全國之建設事項

二十一　商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項

二十二　銀行保險及其他金融事業

二十三　鑛業森林及漁業

二十四　兩省以上之水陸交通及水利

二十五　僑務

二十六　移民及墾殖

二十七　其他應有全國一致規定之事項

第六十四條　凡未列舉於前條之事項得由地方制定單行規章或由中央規定原則由地方制定規章但地方之規章與中央法律抵觸者無效

第六十五條　全國之陸海空軍均由中央依法律徵集訓練之

地方政府除設立警察以維持治安外不得自行組織軍隊

第六十六條　中央與地方政府課稅之晝分與其協助或補助方法以法律定之

第六十七條　中央與地方政府之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造之範圍及程序以法律定之

中央與地方政府公有營業預算及決算之編造得以單行法規定之但其淨盈虧仍應依法律編入總預算及總決算

第六十八條　凡政府機關之財務組織其出納主計審計等各部分應各別維持其獨立以收互相監督之效其詳細制度分別以法律定之

第六十九條　中央政府之財政收支除關係軍事或外交之祕密部分外對於人民應完全公開地方政府之財政收支對於人民應全部公開並均應按期編造財政收支報告送各該政府之立法及監察機關審核

第七章　中央政制

第一節　國民政府

第七十條　國民政府總攬中華民國之行政權立法權司法權考試權監察權

第七十一條　國民政府由總統及行政立法司法考試監察五院組織之

第七十二條　總統及五院各對國民大會直接負其責任

第七十三條　國民政府公布法律發布命令由總統依法律署名並經主管院院長之副署行之

第七十四條　國民政府統率陸海空軍

第七十五條　國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權

第七十六條　國民政府宣布戒嚴解嚴

第七十七條　國民政府行使大赦特赦減刑復權之權

第七十八條　國民政府授與榮典

第七十九條　五院院長均得依法律發布命令

第八十條　五院各依法律行使治權有侵越他院職權時該他院應提出質詢

第二節　總統

第八十一條　中華民國人民年滿四十五歲者得被選舉爲總統副總統

第八十二條　總統及副總統之選舉以法律定之

第八十三條　總統與副總統之任期均爲六年連選得連任一次

第八十四條　總統對外代行中華民國

第八十五條　司法院考試院院長副院長在國民大會閉會期間均因事故去職時由總統提經國民委員會之同意任命代理院長

第八十六條　總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統與副總統俱不能視事時由行政院院長代行其職權

第八十七條　總統應於任滿之日解職如屆期次任總統尙未選出或選出後尙未就職次任副總統亦不能代理時由現任副總統暫代現任副總統亦出缺時由行政院院長暫代

依前條及本條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第八十八條　總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第三節　行政院

第八十九條　行政院為國民政府行使行政權之最高機關

第九十條　行政院設院長副院長各一人由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之

第九十一條　行政院設各部各委員會分掌行政職權

第九十二條　行政院各部部長各委員會委員長均由行政院院長依法律提請國民政府任免之

第九十三條　行政院會議由行政院院長與各部部長各委員會委員長組織之會議時以行政院院長為主席

第九十四條　左列事項應經行政院會議議決

一　提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之議案

二　提出於立法院之戒嚴案

三　提出於立法院之法律案預算案大赦案

四　行政院所屬薦任以上公務人員之任免案

五　各部各委員會提議之事項

六　各部各委員會間共同關係之事項

七　院長交議之其他事項

第九十五條　行政院之組織以法律定之

第四節　立法院

第九十六條　立法院爲國民政府行使立法權之最高機關

第九十七條　立法院設院長副院長各一人由立法委員互選之

第九十八條　立法院立法委員之名額不得過二百人其任期爲三年連選得連任

前項立法委員名額之分配應以區域職業及學術爲標準其人選不以國民大會代表爲限

第九十九條　立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之權
第一〇〇條　立法院對於行政院政治之設施及法律案之執行認爲不當時有提出質詢之權
第一〇一條　行政司法監察考試各院關於其主管事項得向立法院提出議案
第一〇二條　總統對於立法院之議決案得於公布前提交復議
前項提交復議之案立法院於復議後經出席委員三分二以上之決議仍主張維持原案時則不得再交復議
第一〇三條　立法院送請公布之議決案國民政府應於到達後十五日內公布之
第一〇四條　立法委員於院內之言論對外不負責任
第一〇五條　立法委員除現行犯外非經立法院之許可不得逮捕或監禁之
第一〇六條　立法委員不得兼任其他公職或執行業務
第一〇七條　立法院之組織以法律定之

第五節　司法院

第一〇八條　司法院爲國民政府行使司法權之最高機關

第一〇九條　司法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一一〇條　司法院設最高法院行政法院公務員懲戒委員會及司法行政部

第一一一條　最高法院院長行政法院院長公務員懲戒委員會委員長及司法行政部部長均由司法院院長依法律提請國民政府任免之

第一一二條　關於特赦減刑或復權事項由司法院院長提請國民政府行之

第一一三條　最高法院有統一解釋法令之權

第一一四條　法官依據法律獨立審判

第一一五條　法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任減俸

第一一六條　司法院之組織以法律定之

第六節　考試院

第一一七條　考試院爲國民政府行使考試權之最高機關

第一一八條　考試院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一一九條　考試院設考選委員會及銓敍部

第一二〇條　考選委員會委員長委員及銓敍部部長均由考試院院長依法律提請國民政府任免之

第一二一條　左列資格應先經考試院考試銓定之

一　公務人員任用資格

二　公職候選人資格

三　專門職業或技術人員執業資格

第一二二條　考試院之組織以法律定之

第七節　監察院

第一二三條　監察院爲國民政府行使監察權之最高機關

第一二四條　監察院設院長副院長各一人由監察委員互選之

第一二五條　監察委員之名額不得過五十人任期三年連選得連任

前項監察委員名額之分配應以區域及學術爲標準其人選不以國民大會代表爲限

第一二六條　監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務

第一二七條　審計委員會設審計委員五人由監察院院長依法律提請國民政府任免之

審計委員互選一人爲委員長

第一二八條　審計委員會之決算報告應經監察院全院監察委員之審查公布之

第一二九條　監察委員於院內之言論對外不負責任

第一三〇條　監察委員除現行犯外非經監察院之許可不得逮捕或監禁之

第一三一條　監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一三二條　監察院之組織及審計委員與審計官之保障以法律定之

第八章　省

第一三三條　省爲中央直接管轄之行政區域

第一三四條　省設省參議會參議員名額每縣市一人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一三五條　省參議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一三六條　參議會職權如左

一　選舉省長

二　審議省長提出之省預算事項

三　向立法院提議關於省之法律案

四　議決依法律委任之單行規章事項

五　向行政院或省政府建議省政與革事項

六　審議省長交議之事項

第一三七條　省設省政府以省長及所屬各行政長官組織之

第一三八條　省長由省參議會就行政院所提出之候選人五人中選出一人由國民政府任命之

任期三年

軍人非解除軍職三年後不得爲省長候選人

第一三九條　省長受中央政府之指揮執行省內之中央行政事務監督地方自治

第一四〇條　省參議會組織法省參議員選舉法及省政府組織法以法律定之

第一四一條　未經設省之區域其政治制度應斟酌地方情形另以法律定之

第九章　地方政制

第一節　縣

第一四二條　縣爲地方自治單位

第一四三條　縣自治事項如左

一　全縣戶口之調查登記事項

二　全縣之地政事項
三　全縣之財政事項
四　全縣之交通及其他經濟建設事項
五　全縣之警衛治安事項
六　全縣之教育文化事項
七　全縣之衛生事項
八　全縣之保養生息事項
九　全縣公有財產之保管及整理事項
十　全縣名勝古蹟之保存事項
十一　其他屬於縣自治之事項

第一四四條　縣民關於縣自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一四五條　縣設縣議會議員九八至十七人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一四六條　縣議會每半年開會一次其會期以二十日爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一四七條　縣議會職權如左

一　議決縣單行規章事項

二　議決縣預算決算事項

三　向縣政府建議縣政興革事項

四　對於縣長之彈劾事項

五　對於縣財政之審計事項

六　審議縣長交議之事項

第一四八條　縣設縣政府置縣長一人由人民直接選舉之任期六年連選得連任

縣長候選人以經中央考試合格者爲限

第一四九條　縣長辦理縣內自治並受省長之指揮執行中央行政事務

第一五〇條　縣長有違法失職時經縣議員四分三之議決得提請出彈劾案請人民能免之

前項彈劾案經人民否決時縣議會應重新改選

第一五一條　縣長對於應奉行之國家法令而不奉行時省長得免其職其繼任人仍由人民選舉之

第一五二條　縣議會組織法縣議員選舉法縣政府組織法及縣長選舉法以法律定之

第二節　市

第一五三條　市為自治團體分左列兩種

一　甲種市直接受行政院之監督

二　乙種市直接受省政府之監督

第一五四條　市自治事項準用關於縣自治事項之規定但國都所在地之市法律另有規定者不在此限

第一五五條　市民關於市自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一五六條　市設市議會議員十一人至二十九人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一五七條　市議會之召集及其職權準用關於縣議會之規定

第一五八條　市設市政府置市長一人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

市長候選人以經中央考試合格者爲限

第一五九條　市長辦理市內自治並受監督機關之指揮執行中央行政事務

第一六〇條　市長對於應奉行之國家法令而不奉行時其直接監督機關得免其職其繼任人仍由人民選舉之

第一六一條　市議會組織法市議員選舉法市政府組織法及市長選舉法以法律定之

第十章　附則

第一六二條　凡法律與本憲法抵觸者無效

第一六三條　本憲法之解釋由立法院擬具意見提請國民大會決定之在國民大會閉會期中提請國民委員會決定之

第一六四條　本憲法非由國民大會三分一以上代表之提議並代表總數三分二以上之出席及

出席代表四分三以上之決議不得修改之

第一六五條　本憲法由國民大會決定並頒布之

第一六六條　本憲法自頒布之日施行

（三）中華民國憲法草案初稿（二十三年三月一日發表）

目錄

第十章　附則

中華民國憲法草案初稿

第一章　總綱

第一條　中華民國爲三民主義共和國

第二條　中華民國之主權屬於人民全體

第三條　具有中華民國之國籍者爲中華民國人民

第四條　中華民國之領土爲江蘇浙江安徽江西湖北湖南四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆及蒙古西藏所包括之疆域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

行政區域及區域名稱以法律定之

第五條　中華民國之國都定於南京

第六條　中華民國國旗定為紅地左上角青天白日

第二章　人民之權利義務

第七條　中華民國人民無男女種族宗教階級職業之區別在法律上一律平等

第八條　人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問處罰

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者執行機關至遲應於二十四小時內將執行原因告知其本人及其親屬並移送於該管法院審問本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審

法院對於前項聲請不得拒絕執行機關對於法院之提審亦不得拒絕

第九條　人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十條　人民有居住之自由其居住處所非依法律不得侵入搜索或封錮

第十一條　人民有遷徙之自由非依法律不得停止或限制之

第十二條　人民有集會結社之自由非依法律不得停止或限制之
第十三條　人民有言論著作及出版之自由非依法律不得停止或限制之
第十四條　人民有秘密通訊之自由非依法律不得停止或限制之
第十五條　人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之
第十六條　人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收
第十七條　人民有依法律請願訴願及訴訟之權
第十八條　人民有依法律選舉罷免創制複決之權
第十九條　人民有依法律應考試之權
第二十條　人民有依法律納稅之義務
第二十一條　人民有依法律服兵役及工役之義務
第二十二條　人民有依法律服公務之義務
第二十三條　凡停止或限制人民自由或權利之法律以爲社會秩序公共利益所必要者爲限

第三章　國民經濟

第二十四條　國家應建立民生主義之經濟制度改善財富之生產分配與消費以謀國民生計之均足

第二十五條　中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權受法律之保障及限制

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第二十六條　附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第二十七條　土地價值非因施以勞力資本而增加者應歸人民公共享受

前項土地增值使歸人民公共享受之方法以徵收土地增值稅行之

第二十八條　國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第二十九條　爲謀財富分配之改善國家應採用左列之辦法

一　按累進稅率徵收所得稅及遺產稅

二　制定合理之贏餘分配制度以平衡勞資之經濟利益

三　限制私人資本之借貸利息及不動產使用之租金

四　平準糧食及其他生活必需品之價格

五　提倡各種合作事業

第三十條　為改良勞工生活狀況國家應實施保護勞工政策

婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第三十一條　勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業

第三十二條　人民因服兵役工役及公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟及撫卹

第三十三條　為發展農村經濟政府應積極實施左列事項

一　墾殖荒地開發農田水利

二　設立農業金融機關獎勵農村合作事業

三　實施倉儲制度預防災荒充裕民食

四　發展農業教育改善農民生活

五　改良農村住宅興築農村道路

第四章　國民教育

第三十四條　三民主義爲中華民國國民教育之根本原則

第三十五條　中華民國人民受教育之機會一律平等

第三十六條　教育應以培養高尙人格增進生活技能及造成健全國民爲主要目的

第三十七條　已達學齡之兒童應一律受義務教育

未受義務教育之人民應一律受成年補習教育

第三十八條　全國公私立之教育機關一律受國家之監督並負推行國家所定教育政策之義務

第三十九條　國立大學及國立專科學校應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第四十條　教育經費之最低限度在中央應爲其預算總額百分之十五在地方應爲其預算總額百分之三十其依法獨立之教育基金並應予以保障

第四十一條　私立學校成績優良者應予以獎勵及補助

第四十二條　華僑教育應予以獎勵及補助

第四十三條　全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進品學俱優無力升學之學生

第四十四條　學校教職員成績優良久於其職者應予以獎勵及保障

第四十五條　研究學術有發明者應予以獎勵及保護

第四十六條　有關歷史文化藝術之古蹟古物應由國家保護或保存之

第五章　國民大會

第四十七條　國民大會以依左列方法選出之代表組織之

一　每縣市及其同等區域選出代表一人縣市同等區域以法律定之

二 蒙古西藏人民選出之代表其名額以法律定之

三 僑居國外中華民國人民選出之代表其名額以法律定之

第四十八條 國民大會代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

第四十九條 中華民國人民年滿二十歲者有依法律選舉代表權年滿二十五歲者有依法律被選舉代表權

第五十條 國民大會每三年召集一次其會期以一個月爲限

第五十一條 國民大會之職權如左

一 選舉罷免總統副總統立法委員監察委員司法院院長副院長考試院院長副院長及罷免行政院院長

二 創制立法原則

三 複決法律

四 制定及修正憲法

五　收受國民政府之報告
六　受理國民政府提請解決之事項
七　其他本憲法賦予之職權

第五十二條　國民大會代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第五十三條　國民大會代表除現行犯外在會期中非經國民大會之許可不得逮捕或監禁之

第五十四條　國民大會代表之職權於閉會之日終了

第五十五條　國民大會閉會期間設國民委員會置委員二十一人候補委員十人由國民大會選舉之

前項委員及候補委員不以國民大會代表爲限

第五十六條　國民委員會委員及候補委員應具左列資格

一　年齡在四十五歲以上者
二　對於國家有特殊勳勞德望卓著者

三 對於政治上或學術上有重大之貢獻者

第五十七條 國民委員會委員不得兼任其他職務

第五十八條 國民委員會職權如左

一 於國民大會閉會後接管大會秘書處並籌備下屆大會之召集

二 經國民政府之請求或於監察院對於總統副總統提出彈劾並經委員四分三以上之決議時召集臨時國民大會

三 受理監察院對於行政院司法院考試院各院院長副院長及立法委員監察委員之彈劾案

四 受理立法院對於行政院院長之不信任案

五 其他本憲法賦予之職權

第五十九條 國民大會之組織及選舉國民委員會之組織及選舉以法律定之

第六章 中央與地方之權限

第六十條　中央與地方採均權制凡事務有全國一致之性質者畫歸中央有因地制宜之性質者畫歸地方

第六十一條　左列事項之立法權屬於中央

一　國籍

二　民法刑法訴訟法

三　司法

四　考試

五　監察

六　國防及軍制

七　外交

八　戶籍

九　地方政制

十　警備治安
十一　教育及文化
十二　衛生防疫及醫藥
十三　曆度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度
十四　財政及財政監督
十五　幣制及國家銀行
十六　國營獨占專賣及其他國營經濟事業
十七　土地制度
十八　勞工制度
十九　郵政電報及其他水陸空交通或運輸事業
二十　國家工程水利及關係全國之建設事項
二一　商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項

二二　銀行保險及其他金融事業
二三　鑛業森林及漁業
二四　僑務
二五　移民及墾殖
二六　其他應有全國一致規定之事項

第六十二條　凡未列舉於前條之事項得由地方制定單行規章或由中央規定原則由地方制定規章但地方之規章與中央法律抵觸者無效

第六十三條　全國之陸海空軍均由中央依法律徵集訓練之

第六十四條　中央與地方政府課稅之畫分及其財政上之協助或補助方法以法律定之

第六十五條　中央與地方政府之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造之範圍及程序以法律定之
中央與地方政府公有營業預算及決算之編造得以單行法規定之但其淨盈虧仍

應依法律編入總預算及總決算

第六十六條　凡政府機關之財務組織其出納主計審計各部分應各別維持其獨立

第七章　中央政制

第一節　國民政府

第六十七條　國民政府總攬中華民國之行政權立法權司法權考試權監察權

第六十八條　國民政府由總統及行政院立法院司法院考試院監察院組織之

第六十九條　總統及五院各對國民大會負其責任

第七十條　國民政府公布法律發布命令由總統依法律署名並經主管院院長之副署行之

第七十一條　國民政府統率陸海空軍

第七十二條　國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權

第七十三條　國民政府宣布戒嚴解嚴

第七十四條　國民政府行使大赦特赦減刑復權之權

第七十五條　國民政府授與榮典

第七十六條　五院院長均得依法律發布命令

第二節　總統

第七十七條　中華民國人民年滿四十五歲者得被選舉爲總統副總統

第七十八條　總統及副總統之選舉以法律定之

第七十九條　總統與副總統之任期均爲六年連選得連任一次

第八十條　總統對外代表中華民國

第八十一條　司法院或考試院院長副院長在國民大會閉會期間均因事故去職時由總統提經國民委員會之同意任命代理院長

第八十二條　總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統與副總統俱不能視事時由行政院院長代行其職權

第八十三條　總統應於任滿之日解職如屆期次任總統尙未選出或選出後尙未就職次任副總

統亦不能代理時由現任副總統暫代現任副總統亦出缺時由行政院院長暫代

依前條及本條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第八十四條　總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第三節　行政院

第八十五條　行政院爲國民政府行使行政權之最高機關

第八十六條　行政院設院長一人由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之

行政院院長遇有左列情形之一時應行去職

一　立法院提出不信任案經國民委員會決議接受時

二　監察院提出彈劾案經國民委員會決議接受時

第八十七條　行政院設各部各委員會分掌行政職權

第八十八條　行政院各部部長各委員會委員長均由行政院院長依法律提請國民政府任免之

第八十九條　行政院會議由行政院院長與各部部長各委員會委員長組織之會議時以行政院

院長爲主席

第九十條　左列事項應經行政院會議議決

一　提出於立法院之法律案預算案大赦案

二　提出於立法院之戒嚴案

三　提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之議案

四　各部各委員會提議之事項

五　各部各委員會間共同關係之事項

六　院長交議之其他事項

第九十一條　行政院之組織以法律定之

第四節　立法院

第九十二條　立法院爲國民政府行使立法權之最高機關

第九十三條　立法院設院長副院長各一人由立法委員互選之

第九十四條　立法院立法委員之名額不得逾二百人其任期爲三年連選得連任

前項立法委員名額之分配應以區域職業及品學爲標準其人選不以國民大會代表爲限

第九十五條　立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之權

第九十六條　立法院對於行政院政治之設施及法律案之執行認爲不當時有提出質詢之權

立法院對於行政院質詢之答復認爲不滿意時得經出席委員三分二以上之決議提出不信任案

第九十七條　行政司法監察考試各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第九十八條　總統對於立法院之議決案得於公布前提交復議

前項提交復議之案立法院於復議後經出席委員三分二以上之決議維持原案時不得再交復議

第九十九條　立法院送請公布之議決案國民政府應於到達後十五日內公布之

第一〇〇條　立法委員於院內之言論對外不負責任

第一〇一條　立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或監禁之

第一〇二條　立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第一〇三條　立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之

第五節　司法院

第一〇四條　司法院爲國民政府行使司法權之最高機關

第一〇五條　司法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一〇六條　司法院掌理司法行政並監督司法審判

第一〇七條　司法院設最高法院及公務員懲戒委員會

第一〇八條　最高法院院長及公務員懲戒委員會委員長均由司法院院長依法律提請國民政府任免之

第一〇九條　關於特赦減刑或復權事項由司法院院長提請國民政府行之

第一一〇條　法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟

第一一一條　最高法院有統一解釋法令之權

第一一二條　法院依法律獨立審判

第一一三條　法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任減俸

第一一四條　司法院之組織以法律定之

第六節　考試院

第一一五條　考試院爲國民政府行使考試權之最高機關

第一一六條　考試院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第一一七條　考試院設銓敍部銓敍部部長由考試院院長依法律提請國民政府任免之

第一一八條　左列資格應經考試院之考試銓定

一　公務人員任用資格
二　公職候選人資格
三　專門職業或技術人員執業資格

第一一九條　考試院之組織以法律定之

第七節　監察院

第一二〇條　監察院爲國民政府行使監察權之最高機關

第一二一條　監察院設院長副院長各一人由監察委員互選之

第一二二條　監察委員之名額不得過五十人任期三年連選得連任

前項監察委員名額之分配應以區域及品學爲標準其人選不以國民大會代表爲限

第一二三條　監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務

第一二四條　審計委員會設審計委員五人由監察院院長依法律提請國民政府任免之

審計委員互選一人爲委員長

第一二五條　審計委員會之決算報告應經監察院全院監察委員之審查公布之

第一二六條　監察委員於院內之言論對外不負責任

第一二七條　監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或監禁之

第一二八條　監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一二九條　監察委員之選舉監察院之組織及審計委員與審計官之保障以法律定之

第八章　省

第一三〇條　省爲中央直接管轄之行政區域

第一三一條　省設省參議會參議員名額每縣市一人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一三二條　省參議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一三三條　省參議會職權如左

一　選舉省長

二　審議省預算事項

三　向立法院提議關於省之法律案

四　議決依法律委任之單行規章事項

五　向行政院或省長建議省政興革事項

六　審議省長交議之事項

第一三四條　省設省長由省參議會就行政院所提出之候選人五人中選出一人由國民政府任命之任期三年

第一三五條　軍人非解除軍職三年後不得爲省長候選人

第一三六條　省長受中央政府之指揮執行省內之中央行政事務監督地方自治

第一三七條　省參議會之組織省參議員之選舉省長公署之組織及省長之選舉以法律定之

第一三八條　未經設省之區域其政治制度另以法律定之

第九章　地方政制

第一節　縣

第一三九條　縣爲地方自治單位

第一四〇條　縣自治事項如左

一　全縣戶口之調査登記事項

二　全縣之地政事項

三　全縣之財政事項

四　全縣之交通水利及其他經濟建設事項

五　全縣之警衞治安事項

六　全縣之教育文化事項

七　全縣之衞生事項

八　全縣之保養生息事項

九　全縣公有財產之保管及整理事項

十　全縣名勝古蹟之保存事項

十一　其他屬於縣自治之事項

第一四一條　縣民關於縣自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一四二條　縣設縣議會議員九人至十七人由人民直接選舉之任期三年連選得連任

第一四三條　縣議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一四四條　縣議會職權如左

一　議決縣單行規章事項

二　議決縣預算決算事項

三　向縣政府建議縣政興革事項

四　對於縣長之彈劾事項

五　對於縣財政之審計事項

六　審議縣長交議之事項

第一四五條　縣設縣政府置縣長一人由縣民直接選舉之任期三年連選得連任
縣長候選人以經中央考試合格者爲限

第一四六條　縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央行政事務

第一四七條　縣長有違法或失職時經縣議員四分三之議決得提出彈劾案請縣民罷免之
前項彈劾案經縣民否決時縣議會應卽改選

第一四八條　縣議會之組織縣議員之選舉縣政府之組織及縣長之選舉以法律定之

第二節　市

第一四九條　市爲自治團體市自治事項除法律另有規定外準用關於縣自治事項之規定

第一五〇條　市民關於市自治事項依法律行使選舉罷免創制複決之權

第一五一條　市設市議會議員十一人至二十九人由市民直接選舉之任期三年連選得連任

第一五二條　市議會之召集及其職權準用關於縣議會之規定

第一五三條　市設市政府置市長一人由市民直接選舉之任期三年連選得連任

市長候選人以經中央考試合格者爲限

第一五四條　市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央行政事務

第一五五條　市議會之組織市議員之選舉市政府之組織及市長之選舉以法律定之

第十章　附則

第一五六條　凡法律與本憲法抵觸者無效

第一五七條　本憲法之解釋由立法院擬具意見提請國民大會決定之在國民大會閉會期中提請國民委員會決定之

第一五八條　本憲法非由國民大會三分一以上代表之提議並代表總數三分二以上之出席及出席代表四分三以上之決議不得修改之

第一五九條　本憲法由國民大會決定並頒布之

第一六〇條　本憲法自頒布之日施行

(四)中華民國憲法草案初稿審查修正案(二十三年七月九日披露)

中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之孫先生之遺教制茲憲法公布全國永矢咸遵

第一章　總綱

第一條　中華民國爲三民主義共和國

第二條　中華民國之主權屬於國民全體

第三條　具有中華民國之國籍爲中華民國國民

第四條　中華民國領土爲江蘇浙江安徽江西湖北湖南四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆蒙古西藏及其他固有之疆域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

第五條　中華民國各族均爲中華民族之構成分子一律平等

第六條　中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第七條　中華民國國都定於南京

第二章　人民之權利義務

第八條　中華民國人民在法律上一律平等

第九條　人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者其執行機關應卽將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審

法院對於前項聲請不得拒絕執行機關對於法院之提審亦不得拒絕

第十條　人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十一條　人民有居住之自由其居住處所非依法律不得侵入搜索或封錮

第十二條　人民有遷徙之自由非依法律不得限制之

第十三條　人民有言論著作及出版之自由非依法律不得限制之

第十四條　人民有祕密通訊之自由非依法律不得限制之

第十五條　人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之

第十六條　人民有集會結社之自由非依法律不得限制之

第十七條　人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收

第十八條　人民有依法律請願訴願及訴訟之權

第十九條　人民有依法律選舉罷免創制複決之權

第二十條　人民有依法律應考試之權

第二十一條　人民有依法律納稅之義務

第二十二條　人民有依法律服兵役之義務

第二十三條　人民有依法律服公務之義務

第二十四條　凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者均受憲法之保障

第二十五條　凡限制人民自由或權利之法律以保障國家安全避免緊急危難維持社會秩序或增進公共利益所必要者爲限

第二十六條　凡公務員違法侵害人民之自由或權利者除依法律懲戒外應負刑事及民事責任被害人民就其所受損害並得依法律向國家請求賠償

第三章　國民大會

第二十七條　國民大會以左列國民代表組織之

一　每縣市及其同等區域選出代表一人但其人口逾三十萬者每增加五十萬人增選代表一人縣市同等區域以法律定之

二　蒙古西藏選出代表其名額以法律定之

三　僑居國外之國民選出代表其名額以法律定之

第二十八條　國民代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

第二十九條　中華民國國民年滿二十歲者有依法律選舉代表權年滿二十五歲者有依法律被選舉代表權

第三十條　國民代表任期四年

國民代表違法或失職時原選舉區得依法律改選之

第三十一條　國民大會每二年開會一次會期一月必要時得延長一個月

國民大會經四分一以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

第三十二條　國民大會之職權如左

一　選舉罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長立法委員監察委員（本款保留院會再議）

二　創制立法原則

三　複決預算案宣戰案媾和案法律案條約案戒嚴案大赦案

複決權之行使以決定可否爲限

四　收受總統及立法司法考試監察四院之報告
五　受理總統及立法司法考試監察四院提請解決之事項
六　憲法賦予之其他職權

第三十三條　國民代表在國民大會閉會期間除憲法另有規定外不得行使職權

第三十四條　國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第三十五條　國民代表除現行犯外在會期中非經國民大會許可不得逮捕或拘禁

第三十六條　國民大會閉會期間設國民大會委員會其委員依左列規定由國民代表互選之

一　各省人口未滿五百萬者由各該省國民代表互選二人五百萬以上未滿一千萬者互選三人一千萬以上未滿二千萬者互選四人二千萬以上未滿三千萬者互選五人三千萬以上者互選六人
二　蒙古西藏國民代表各互選三人
三　僑居國外之國民所選出之國民代表互選三人

第三十七條　國民大會委員會委員任期自國民大會閉會之日起至次屆國民大會開會之日止

第三十八條　國民大會委員會職權如左

一　接管國民大會祕書處

二　籌備召集次屆國民大會及臨時國民大會

三　代國民大會複決立法院所通過之預算案宣戰案媾和案條約案戒嚴案大赦案

四　代國民大會受理總統及立法司法考試監察四院提請解決之事項

五　受理監察院對於總統副總統立法司法考試監察各院院長及立法委員監察委員之彈劾案

監察院對於總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾案經國民大會委員會議決受理時應即召集臨時國民大會爲罷免與否之決議

監察院對於立法委員及監察委員之彈劾案經國民大會委員會議決受理時

被彈劾之委員應即解職

六　國民大會委員會對於國家政策或行政措施認爲不當時得向總統提出質詢

國民大會委員會對於總統之答覆認爲不滿意時經全體委員三分二以上之出席及出席委員三分二以上之決議召集臨時國民大會爲罷免與否之決議

七　憲法賦予之其他職權

第三十九條　國民大會委員會委員不得兼任其他公職或執行業務

第四十條　國民大會委員會委員違法或失職時由原互選之國民代表改選之

第四十一條　國民大會之組織及國民代表之選舉國民大會委員會之組織及國民大會委員之選舉以法律定之

第四章　中央政府

第一節　總統

第四十二條　總統爲國家元首對外代表中華民國

第四十三條　總統依法公布法律發布命令並須經各關係院院長之副署
第四十四條　總統依法統率全國陸海空軍
第四十五條　總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權
第四十六條　總統依法宣布戒嚴解嚴
第四十七條　總統依法行使大赦特赦減刑復權之權
第四十八條　總統對於立法院議決之預算案宣戰案媾和案條約案戒嚴案大赦案於未公布前應送請國民大會或國民大會委員會複決
第四十九條　總統依法任免文武官員
第五十條　總統依法授與榮典
第五十一條　總統兼爲行政首領總攬行政權
第五十二條　總統對國民大會負其責任
第五十三條　中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統

第五十四條　現役軍人不得當選爲總統副總統

第五十五條　總統及副總統之選舉以法律定之

第五十六條　總統與副總統之任期均爲四年連選得連任一次

第五十七條　總統應於就職日向國民宣誓誓詞如左

「余謹以至誠向國民宣誓余必盡忠竭力遵守憲法並依憲法所賦予之職權執行國家法令保障中華民國之統一與獨立以毋負國民之付託如有違法失職願受國民之制裁謹誓」

第五十八條　總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統與副總統均不能視事時由行政院院長代行其職權

第五十九條　總統於任滿之日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後尙未就職時總統職權由行政院院長暫代

第六十條　依前二條之規定行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第六十一條　總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第二節　行政院

第六十二條　行政院爲中央政府行使行政權之最高機關

第六十三條　行政院設院長一人政務委員二十八人由總統任免之

第六十四條　行政院設各部各委員會分掌國家行政職權

第六十五條　行政院各部部長各委員會委員長均由總統於政務委員中遴選任命並能免之

第六十六條　行政院院長政務委員各部部長及各委員會委員長對總統負其責任

第六十七條　行政院設行政會議由總統行政院院長及政務委員組織之以總統爲主席總統因故不能出席時以行政院院長爲主席

第六十八條　左列事項應經行政會議議決

一　提出於立法院之法律案預算案

二　提出於立法院之戒嚴案大赦案

三　提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之議案
四　各政務委員各部各委員會提議之事項
五　各部各委員會間共同關係之事項
六　總統或行政院院長交議之事項

第六十九條　行政院之組織以法律定之

第三節　立法院

第七十條　立法院爲中央政府行使立法權之最高機關對國民大會負其責任

第七十一條　立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之權

第七十二條　立法院設院長一人任期四年連選得連任

第七十三條　在國民大會閉會期間立法院院長因故去職時由立法委員互選代理院長但須經國民大會委員會之同意

第七十四條　立法委員依左列規定選舉之

一　由國民大會每省國民代表各選三人蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各選三人其人選不以國民代表或各該省區人民為限

二　由立法院院長擇有專門學識經驗之人才提請國民大會或國民大會委員會決選之其名額不得超過前款總額三分之一

第七十五條　立法委員任期四年連選得連任

第七十六條　行政司法考試監察各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第七十七條　總統對於立法院議決之法律案得於公布前提交復議

前項提交復議之法律案立法院於復議後經出席委員三分二以上之決議維持原案時總統應即公布之

第七十八條　法律公布後國民大會得複決之

第七十九條　立法院送請公布之法律案總統應於該案到達後十五日內公布之其經國民大會

或國民大會委員會複決之案應於收到複決通知後十五日內公布之

第八十條　立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第八十一條　立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第八十二條　立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第八十三條　立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之

第四節　司法院

第八十四條　司法院爲中央政府行使司法權之最高機關

第八十五條　司法院設院長一人任期四年連選得連任

司法院院長對國民大會負其責任

第八十六條　在國民大會閉會期間司法院院長因故去職時由國民大會委員會選舉代理院長

第八十七條　司法院設最高法院公務員懲戒委員會及司法行政部

第八十八條　最高法院院長公務員懲戒委員會委員長及司法行政部部長均由司法院院長依

法律提請總統任免之

第八十九條　關於特赦減刑復權事項由司法院院長依法律提請總統行之

第九十條　法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訟訴與非訟事件

第九十一條　最高法院有統一解釋法律命令之權

第九十二條　法官依法律獨立審判

第九十三條　法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或減俸

第九十四條　司法院之組織及法院之組織以法律定之

第五節　考試院

第九十五條　考試院爲中央政府行使考試銓敘權之最高機關

第九十六條　考試院設院長一人任期四年連選得連任

考試院院長對國民大會負其責任

第九十七條　在國民大會閉會期間考試院院長因故去職時由國民大會委員會選舉代理院長

第九十八條　考試院設銓敍部並於舉行考試時設典試委員會

第九十九條　銓敍部部長由考試院院長依法律提請總統任免之

典試委員會委員長及委員由考試院院長依法律提請總統派充之

第一〇〇條　左列資格應經考試院之考試銓定

一　公務人員任用資格

二　公職候選人資格

三　專門職業或技術人員執業資格

第一〇一條　考試院之組織以法律定之

第六節　監察院

第一〇二條　監察院為中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾審計對國民大會負其責任

第一〇三條　監察院設院長一人任期四年連選得連任

第一〇四條　在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時由監察委員互選代理院長但須國民大會委員會之同意

第一〇五條　監察委員由國民大會每省國民代表各選二人蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各選二人其人選不以國民代表爲限

第一〇六條　監察委員任期四年連選得連任

第一〇七條　中央及地方公務員違法或失職時監察委員依左列規定提出彈劾

一　對於總統副總統之彈劾案經監察委員十人以上之提議全體監察委員二分一以上之連署

二　對於行政立法司法考試監察各院院長之彈劾案經監察委員五人以上之提議全體監察委員三分一以上之連署

三　對於政務委員行政院各部部長各委員會委員長立法委員監察委員之彈劾案經監察委員二人以上之提議五人以上之連署

四　對於其他公務員之彈劾案經監察委員一人以上之提議三人以上之連署

第一〇八條　彈劾案除憲法另定有受理機關外應向公務員懲戒委員會提出之

第一〇九條　彈劾案經公務員懲戒委員會決定被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時總統或主管長官應執行之

第一一〇條　監察院對於現役軍官之彈劾其提出程序受理機關及懲戒方法以法律定之

第一一一條　監察院設審計委員會掌理審計及稽察事務

第一一二條　審計委員會設審計委員長一人審計委員六人由監察院院長依法律提請總統任免之

第一一三條　審計委員會之決算報告經監察院會議審查後依法律公布之

第一一四條　監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第一一五條　監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第一一六條　監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一一七條　監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

第五章　省

第一一八條　省爲國家行政區域設省政府執行中央法令及監督地方自治

第一一九條　省政府設省長任期三年由中央政府任免之

軍人非解職三年不得任爲省長

第一二〇條　省設省參議會參議員名額每縣市一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連任

第一二一條　省參議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一二二條　省參議會職權如左

一　審議省長提出之預算事項

二　審議省長交議之其他事項

三　向立法院提請關於省之立法事項

四　議決依法律委任之單行規章事項

五　向行政院提請關於省政興革事項

六　向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項

七　向省長建議事項

第一一三條　省政府之組織省參議會之組織及省參議員之選舉或罷免以法律定之

第一一四條　未經設省之區域其政治制度以法律定之

第六章　縣

第一一五條　縣爲地方自治單位

第一一六條　縣自治事項如左

一　縣戶口之調查登記事項

二　縣地政事項

三　縣財政事項

四　縣交通水利及其他工程建設事項
五　縣公營及合作事項
六　縣警衞治安事項
七　縣教育文化事項
八　縣衞生事項
九　縣保養生息事項
十　縣公有財產之保管及整理事項
十一　縣名勝古蹟之保存事項
十二　其他屬於縣自治之事項

第一二七條　縣民關於縣自治事項依法律行使創制複決之權對於縣長及其他縣自治人員依法行使選舉罷免之權

第一二八條　縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一二九條　縣議會每半年開會一次其會期以一個月爲限但遇必要時得召集臨時會議

第一三〇條　縣議會職權如左

一　議決縣預算及審核縣決算事項

二　議決縣稅及增加縣庫負擔之契約

三　議決縣有財產之經營及處分

四　對於縣財產之審計事項

五　議決縣單行規章事項

六　向縣政府建議縣政興革事項

七　審議縣長交議事項

八　對於縣長之質問事項

第一三一條　縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一三二條　縣設縣政府置縣長一人由縣民大會選舉之任期三年連選得連任縣長候選人以

經中央考試或銓定合格者爲限

第一三三條　縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省之委辦事項

第一三四條　縣議會之組織縣議員之選舉或罷免縣政府之組織及縣長之選舉或罷免以法律定之

第七章　市

第一三五條　市之自治及行政除法律另有規定外準用關於縣之規定

第一三六條　市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一三七條　市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任市長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一三八條　市長辦理市自治幷受監督機關之指揮執行中央行政事務

第一三九條　市議會之組織市議員之選舉或罷免市政府之組織及市長之選舉或罷免以法律定之

第八章　國民經濟

第一四〇條　中華民國經濟制度應以民生主義爲基礎以謀國民生計之均足

第一四一條　中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權受法律之保障及限制

國家對於人民取得所有權之土地得按照土地所有權人申報或政府估定之地價依法律徵稅或徵收之

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一四二條　附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第一四三條　土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共享受

第一四四條　國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第一四五條　國家對於私人之財富及私營事業認爲有妨害國民生計之均衡發展時得依法律節制之

第一四六條　國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一四七條　公用事業及其他有獨占性之企業以國家公營爲原則但因必要得特許國民私營之

國家對於前項特許之私營事業因國防上之緊急需要得臨時管理之並得依法律收歸公營但應予以適當之補償

第一四八條　國家爲改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策

婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第一四九條　勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一五〇條　國家爲謀農業之發展及農民之福利應充裕農村經濟改善農村生活幷以科學方法提高農民耕作效能

國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

第一五一條　人民因服兵役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟或撫卹

第一五二條　老弱殘廢無力生活者國家應予以相當之救濟

第九章　教育

第一五三條　中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造成健全國民

第一五四條　中華民國人民受教育之機會一律平等

第一五五條　全國公私立之教育機關一律受國家之監督并負推行國家所定教育政策之義務

第一五六條　六歲至十二歲之學齡兒童免納學費一律受基本教育其詳以法律定之

第一五七條　已逾學齡未受基本教育之人民免納學費一律受補習教育其詳以法律定之

第一五八條　國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一五九條　教育經費之最低限度在中央爲其預算總額百分之十五在省區及縣市爲其預算總額百分之三十其依法律獨立之教育基金並予以保障
貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一六〇條　私立學校成績優良者予以奬勵或補助

第一六一條　僑居國外國民之教育予以奬勵或補助

第一六二條　全國公私立學校應設置免費及奬金學額以奬進學行俱優無力升學之學生

第一六三條　學校教職員成績優良久於其職者予以奬勵及保障其年功加薪及養老金以法律定之

第一六四條　學術技術之研究發明予以奬勵及保護

第一六五條　有關歷史文化藝術之古蹟古物由國家保護並保存之

第十章　財政

第一六六條　各級政府及自治團體財政收支系統之畫分及其財政上之補助或協助以法律定

之

第一六七條　各級政府及自治團體之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造之範圍及程序以法律定之

各級政府及自治團體公有營業預算及決算之編造得以單行法規定之但其淨盈虧依法律編入總預算及總決算

各級政府對於長期之建設計畫得依法律設定繼續經費但其預算仍應按年編入總預算

各級政府及自治團體之總預算非經法定程序不得成立

第一六八條　預算規定之經費為支出最高額行政機關在任何情形下非依法律為追加經費預算不得變更或超過各級政府因左列情形之一臨時發生大宗支出之必要時得提出非常經費預算

一　國防或保衛之緊急設施

二　重大災變

三　緊急重大工程

第一六九條　左列各款在中央非依法律或經立法院之議定不得爲之其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者非經法定機關之議定不得爲之

一　稅賦捐費罰金罰鍰或其他有强制性收入之設定及其徵收率之變更

二　募集公債處分公有財產或締結增加公庫負擔之契約

三　公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取銷

四　專賣獨占或其他特權之授予或取銷

省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

第一七〇條　中華民國領土以內一切貨物應許自由流通非依法律不得禁阻

關稅爲中央稅收應於貨物出入國境時徵收之以一次爲限

各級政府均不得以任何名義於國內徵收貨物通過稅但因改良水陸道路而對於

通過舟車徵收之使用費不在此限

對於貨物之一切稅捐其徵收權屬於中央政府非依法律不得爲之

第一七一條　凡政府機關之財務組織其出納主計及審計各部分應各別維持其獨立其詳以法律定之

第十一章　軍事

第一七二條　中華民國軍隊爲國防而設屬於中央政府以鞏護國權保衛疆土捍禦外侮服從法令爲職責

第一七三條　軍隊以徵兵制爲原則

國民參加國防之義務以法律定之

第一七四條　陸海空軍之編制以法律定之

第一七五條　總統之統率海陸空軍其命令權平時由主管部行使之對外防禦戰爭時經國民大會或國民大會委員會之同意任命總司令行使之但戰爭終了總司令卽行解職

第一七六條　遇外國先向本國宣戰或不宣戰而以武力向本國進攻時總統得先發動員抵禦及戒嚴之命令幷依法請求追認

第一七七條　全國應按國防需要畫定駐軍區域其詳以法律定之

軍區長官不得以省會爲常駐地

第一七八條　軍隊應分駐國防地帶除奉中央政府命令或因緊急事變經省區或縣市政府聲請協助外不得調用前項緊急處置應由省區或縣市政府及軍區長官立卽呈報中央政府

第一七九條　軍費由國庫支出其數額及官兵員額於預算中確定之

軍需獨立由國庫依法律經理之

第一八〇條　省區及縣市政府不得組織軍隊設立軍官學校及軍械製造廠

省區及縣市警衛事項以法律定之

第一八一條　現役軍人不得干預政治並不得發表政治上之主張

第一八二條　現役軍人不得兼任行政官

第一八三條　軍事裁判權之行使及軍事裁判機關之組織以法律定之

第十二章　附則

第一八四條　憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一八五條　一切法律及命令與憲法牴觸者無效

依前項規定無效之法律經最高法院擬具意見提請國民大會或國民大會委員會決定後由總統宣告無效

第一八六條　憲法之解釋由最高法院擬具意見提請國民大會或國民大會委員會決定之

第一八七條　憲法非由國民大會全體代表三分一以上之提議並三分二以上之出席及出席代表三分二以上之決議不得修改之

修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之

第一八八條　本憲法自頒布之日施行

（五）中華民國憲法草案（二十三年十月十六日立法院通過）

目錄

第六節　監察院

第五章　省

第六章　縣

第七章　市

第八章　國民經濟

第九章　教育

第十章　財政

第十一章　軍事

第十二章　附則

中華民國憲法草案（民國二十三年十月十六日立法院通過）

中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之孫先生之遺教制茲憲法頒行全

國永矢咸遵

第一章　總綱

第一條　中華民國爲三民主義共和國

第二條　中華民國之主權屬於國民全體

第三條　具有中華民國之國籍者爲中華民國國民

第四條　中華民國領土爲江蘇浙江安徽江西湖北湖南四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆蒙古西藏等固有之疆域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

第五條　中華民國各民族均爲中華國族之構成分子一律平等

第六條　中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第七條　中華民國國都定於南京

第二章　人民之權利義務

第八條　中華民國人民在法律上一律平等

第九條　人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者其執行機關應卽將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審

法院對於前項聲請不得拒絕執行機關對於法院之提審亦不得拒絕

第十條　人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十一條　人民有居住之自由其居住處所非依法律不得侵入搜索或封錮

第十二條　人民有遷徙之自由非依法律不得限制之

第十三條　人民有言論著作及出版之自由非依法律不得限制之

第十四條　人民有祕密通訊之自由非依法律不得限制之

第十五條　人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之
第十六條　人民有集會結社之自由非依法律不得限制之
第十七條　人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收
第十八條　人民有依法律請願訴願及訴訟之權
第十九條　人民有依法律選舉罷免創制複決之權
第二十條　人民有依法律應考試之權
第二十一條　人民有依法律納稅之義務
第二十二條　人民有依法律服兵役之義務
第二十三條　人民有依法律服公務之義務
第二十四條　凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者均受憲法之保障
第二十五條　凡限制人民自由或權利之法律以保障國家安全避免緊急危難維持社會秩序或增進公共利益所必要者爲限

第二十六條　凡公務員違法侵害人民之自由或權利者除依法律懲戒外應負刑事及民事責任
被害人民就其所受損害並得依法律向國家請求賠償

第三章　國民大會

第二十七條　國民大會以左列國民代表組織之
一　每縣市及其同等區域各選出代表一人但其人口逾三十萬者每增加五十萬
人增選代表一人
縣市同等區域以法律定之
二　蒙古西藏選出代表其名額以法律定之
三　僑居國外之國民選出代表其名額以法律定之

第二十八條　國民代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

第二十九條　中華民國國民年滿二十歲者有依法律選舉代表權年滿二十五歲者有依法律被
選舉代表權

第三十條　國民代表任期四年
國民代表違法或失職時原選舉區依法律罷免之
第三十一條　國民大會每二年召集一次會期一月必要時得延長一月
國民大會經四分一以上代表之同意得自行召集臨時國民大會
第三十二條　國民大會之職權如左
一　選舉總統副總統立法院院長監察院院長立法委員監察委員
二　罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長立法委員監察委員
三　創制法律
四　複決法律
五　修改憲法
六　憲法賦予之其他職權
第三十三條　國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第三十四條　國民代表除現行犯外在會期中非經國民大會許可不得逮捕或拘禁

第三十五條　國民大會之組織及國民代表之選舉罷免以法律定之

第四章　中央政府

第一節　總統

第三十六條　總統爲國家元首對外代表中華民國

第三十七條　總統依法公布法律發布命令並須經關係院院長之副署

第三十八條　總統依法統率全國陸海空軍

第三十九條　總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權

第 四 十 條　總統依法宣布戒嚴解嚴

第四十一條　總統依法行使大赦特赦減刑復權之權

第四十二條　總統依法任免文武官員

第四十三條　總統依法授與榮典

第四十四條　總統總攬行政權

第四十五條　總統對國民大會負其責任

第四十六條　中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統

第四十七條　軍人非解職後不得當選爲總統副總統

第四十八條　總統副總統之選舉以法律定之

第四十九條　總統副總統之任期均爲四年連選得連任一次

第五十條　總統應於就職日宣誓誓詞如左

「余正心誠意向國民宣誓余必遵守憲法盡忠職務增進人民福利保衞國家無負國民付託如違誓言願受國法嚴厲之制裁謹誓」

第五十一條　總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統副總統均不能視事時由行政院院長代行其職權

第五十二條　總統於任滿之日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後總統副總統均未就職

時由行政院院長代行總統職權

第五十三條　行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第五十四條　總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第二節　行政院

第五十五條　行政院爲中央政府行使行政權之最高機關

第五十六條　行政院設院長一人政務委員二十人由總統任免之

第五十七條　行政院設各部各委員會分掌行政職權

第五十八條　行政院各部部長各委員會委員長由總統於政務委員中任命之

第五十九條　行政院院長政務委員各部部長各委員會委員長各對總統負其責任

第六十條　行政院設行政會議由總統行政院院長及政務委員組織之以總統爲主席總統不出席時以行政院院長爲主席

第六十一條　左列事項應經行政會議議決

一　提出於立法院之法律案預算案
二　提出於立法院之戒嚴案大赦案
三　提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之議案
四　各部各委員會間共同關係之事項
五　總統交議之事項
六　行政院院長各政務委員各部各委員會提議之事項

第六十二條　行政院之組織以法律定之

第三節　立法院

第六十三條　立法院爲中央政府行使立法權之最高機關對國民大會負其責任
第六十四條　立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之權
第六十五條　關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢

第六十六條　立法院設院長一人任期四年連選得連任

第六十七條　在國民大會閉會期間立法院院長因故去職時由立法委員互選代理院長

第六十八條　立法委員依左列規定選舉之

由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選依左列名額各提出候選人名單於國民大會選舉之其人選不以國民代表爲限

甲　各省人口未滿五百萬者每省三人五百萬以上未滿一千萬者每省四人一千萬以上未滿一千五百萬者每省五人一千五百萬以上未滿二千萬者每省六人二千萬以上未滿二千五百萬者每省七人二千五百萬以上未滿三千萬者每省八人三千萬以上未滿三千五百萬者每省九人三千五百萬以上者每省十人

乙　蒙古西藏各六人

丙　僑居國外國民六人

二　由立法院院長擇有專門學識經驗者提出候選人名單於國民大會選舉之其名額不得超過前款總額三分之一

第六十九條　立法委員任期四年連選得連任

第七十條　行政司法考試監察各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第七十一條　總統對於立法院之議決案得於公布或執行前提交復議

立法院對於前項提交復議之案經出席委員三分二以上之決議維持原案時總統應即公布或執行之

第七十二條　立法院送請公布之議決案總統應於該案到達後三十日內公布之

第七十三條　立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第七十四條　立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第七十五條　立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第七十六條　立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之

第四節 司法院

第七十七條 司法院爲中央政府行使司法權之最高機關掌理民事刑事行政訴訟之審判公務員懲戒及司法行政

第七十八條 司法院設院長一人任期四年由總統經立法院同意任命之

司法院院長對國民大會負其責任

第七十九條 司法院設公務員懲戒委員會及司法行政部

第八十條 公務員懲戒委員會委員長委員及司法行政部部長均由司法院院長依法律提請總統任免之

第八十一條 關於特赦減刑復權事項由司法院院長依法律提請總統行之

第八十二條 司法院有統一解釋法律命令之權

第八十三條 法官依法律獨立審判

第八十四條 法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或

減俸

第八十五條　司法院之組織及各級法院之組織以法律定之

第五節　考試院

第八十六條　考試院爲中央政府行使考試權之最高機關掌理考選銓敍

第八十七條　考試院設院長一人任期四年由總統經立法院同意任命之

考試院院長對國民大會負其責任

第八十八條　考試院設銓敍部並於舉行考試時設典試委員會

第八十九條　銓敍部部長由考試院院長依法律提請總統任免之

典試委員會委員長委員由考試院院長依法律提請總統派充之

第九十條　左列資格應經考試院依法考選銓定之

一　公務人員任用資格

二　公職候選人資格

三　專門職業及技術人員執業資格

第九十一條　考試院之組織以法律定之

第六節　監察院

第九十二條　監察院為中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾審計對國民大會負其責任

第九十三條　監察院為行使監察權得依法向各院各部各委員會提出質詢

第九十四條　監察院設院長一人任期四年連選得連任

第九十五條　在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時由監察委員互選代理院長

第九十六條　監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人提請國民大會選舉之其人選不以國民代表為限

第九十七條　監察委員任期四年連選得連任

第九十八條　監察院對於中央及地方公務員違法或失職時經監察委員一人以上之提議五人以上之審查決定提出彈劾案但對於總統副總統及行政立法司法考試監察各院

院長之彈劾案須有監察委員十人以上之提議全體監察委員二分一以上之審查決定始得提出

第九十九條　彈劾案除憲法另定有受理機關外應向公務員懲戒委員會提出之
彈劾案經公務員懲戒委員會決定被彈劾人應受免職或其他懲戒處分時總統或主管長官應執行之

第一〇〇條　對於總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾案依第九十八條規定成立後應向國民大會提出之在國民大會閉會期間應請國民代表依法召集臨時國民大會爲能免與否之決議

第一〇一條　監察院設審計委員會掌理審計事務

第一〇二條　審計委員會委員長委員由察院院長依法律提請總統任免之

第一〇三條　審計委員會之決算報告經監察院會議審查後依法律公布之

第一〇四條　監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第一〇五條　監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第一〇六條　監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第一〇七條　監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

第五章　省

第一〇八條　省設省政府執行中央法令及監督地方自治

第一〇九條　省政府設省長一人任期三年由中央政府任免之

軍人非解職三年後不得任爲省長

第一一〇條　省設省參議會參議員名額每縣市一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連任

第一一一條　省參議會每年開會一次會期以一月爲限遇必要時得召集臨時會議

第一一二條　省參議會職權如左

一　議決省政府提出於中央之預算案

二　向立法院提請關於省之立法事項
三　議決依法律委任之單行規章事項
四　向行政院提請關於省政興革事項
五　向監察院提請關於省政府公務員彈劾事項
六　議決省長交議事項
七　向省長建議事項

第一一三條　省政府之組織省參議會之組織及省參議員之選舉罷免以法律定之

第一一四條　未經設省之區域其政治制度以法律定之

第六章　縣

第一一五條　縣爲地方自治單位

第一一六條　縣自治事項如左
一　縣戶口之調查登記事項

二　縣地政事項

三　縣財政事項

四　縣交通水利及其他工程建設事項

五　縣公營及合作事項

六　縣警衛治安事項

七　縣教育文化事項

八　縣衛生事項

九　縣保育救濟事項

十　縣公有財產之保管及整理事項

十一　縣名勝古蹟之保存事項

十二　其他屬於縣自治之事項

第一一七條　縣民關於縣自治事項依法律行使創制複決之權對於縣長及其他縣自治人員依

法律行使選舉罷免之權

第一一八條　縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一一九條　縣議會每半年開會一次會期以一月爲限遇必要時得召集臨時會議

第一二〇條　縣議會職權如左

一　議決縣預算及審核縣決算事項

二　議決縣稅及增加縣庫負擔之契約

三　議決縣有財產之經營及處分

四　對於縣財政之審計事項

五　議決縣單行規章事項

六　向縣政府建議縣政興革事項

七　議決縣長交議事項

八　對於縣長質問事項

第一二一條　縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一二二條　縣設縣政府置縣長一人由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

縣長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一二三條　縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省之委辦事項

第一二四條　縣議會之組織縣議員之選舉罷免縣政府之組織及縣長之選舉罷免以法律定之

第七章　市

第一二五條　市之自治及行政除法律另有規定外準用關於縣之規定

第一二六條　市設市會議議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一二七條　市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任

市長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一二八條　市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央或省委辦事項

第一二九條　市議會之組織市議員之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以法律定之

第八章　國民經濟

第一三〇條　中華民國之經濟制度應以民生主義爲基礎以謀國民生計之均足

第一三一條　中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權受法律之保障及限制

國家對於人民取得所有權之土地得按照土地所有權人申報或政府估定之地價依法律徵稅或徵收之

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一三二條　附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第一三三條　土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共享受

第一三四條　國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第一三五條　國家對於私人之財富及私營事業認爲有妨害國民生計之均衡發展時得依法律節制之

第一三六條　國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一三七條　公用事業及其他有獨占性之企業以國家公營爲原則但因必要得特許國民私營之

國家對於前項特許之私營事業因國防上之緊急需要得臨時管理之並得依法律收歸公營但應予以適當之補償

第一三八條　國家爲改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第一三九條　勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一四〇條　國家爲謀農業之發展及農民之福利應充裕農村經濟改善農村生活並以科學方法提高農民耕作效能

國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

第一四一條　人民因服兵役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟或撫卹

第一四二條　老弱殘廢無力生活者國家應予以相當之救濟

第九章　教育

第一四三條　中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造成健全國民

第一四四條　中華民國人民受教育之機會一律平等

第一四五條　全國公私立之教育機關一律受國家之監督並負推行國家所定教育政策之義務

第一四六條　六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費其詳以法律定之

第一四七條　已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費其詳以法律定之

第一四八條　國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一四九條　教育經費之最低限度在中央爲其預算總額百分之十五在省區及縣市爲其預算總額百分之三十其依法律獨立之教育基金並予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一五〇條　私立學校成績優良者予以獎勵或補助

第一五一條　僑居國外國民之教育予以獎勵或補助

第一五二條　全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進學行俱優無力升學之學生

第一五三條　學校教職員成績優良久於其職者予以獎勵及保障其年功加薪及養老金以法律定之

第一五四條　學術技術之研究發明予以獎勵及保護

第一五五條　有關歷史文化藝術之古蹟古物由國家保護並保存之

第十章　財政

第一五六條　各級政府財政收支系統之畫分及其財政上之補助或協助以法律定之

第一五七條　各級政府之歲入歲出均應每一會計年度編造總預算及總決算一次其編造之範圍及程序以法律定之

各級政府公有營業預算及決算之編造得以單行法規定之但其淨盈虧仍應依法律編入總預算及總決算

各級政府對於長期之建設計畫得依法律設定繼續經費但其預算仍應按年編入總預算各級政府之總預算非經法定程序不得成立

第一五八條　預算規定之經費爲支出最高額非依法律爲追加預算不得變更或超過

各級政府因左列情形之一得提出非常預算

一　國防或保衞之緊急設施

二　重大災變

三　緊急重大工程

第一五九條　左列各款事項在中央應經立法院之議決其依法律得以省區或縣市單行規章爲

之者應經各該法定機關之議決

一　稅賦捐費罰金罰鍰或其他有强制性收入之設定及其徵收率之變更

二　募集公債處分公有財產或締結增加公庫負擔之契約

三　公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取銷

四　專賣獨占或其他特權之授予或取銷

省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

第一六〇條　中華民國領域內一切貨物應許自由流通非依法律不得禁阻

關稅爲中央稅收應於貨物出入國境時徵收之以一次爲限

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅但因改良水陸道路而對於通過舟車徵收之使用費不在此限

對於貨物之一切稅捐其徵收權屬於中央政府非依法律不得爲之

第一六一條　凡政府機關之財務組織其出納主計及審計各部分應各別維持其獨立其詳以法

律定之

第十一章　軍事

第一六二條　中華民國軍隊為國防而設屬於中央政府以鞏護國權保衛疆土捍禦外侮服從法令為職責

第一六三條　軍隊以徵兵制為原則

國民參加國防之義務以法律定之

第一六四條　陸海空軍之編制以法律定之

第一六五條　總統之統率陸海空軍其命令權平時由主管部行使之對外防禦戰爭時經立法院之同意任命總司令行使之但戰爭終了總司令即行解職

第一六六條　遇外國先向本國宣戰或不宣戰而以武力向本國進攻時總統得先發動員抵禦及戒嚴之命令並依法請求追認

第一六七條　全國應按國防需要畫定駐軍區域其詳以法律定之

軍區長官不得以省會爲常駐地

第一六八條　軍隊應分駐國防地帶除奉中央政府命令或因緊急事變經省區或縣市政府聲請協助外不得調用

前項緊急處置應由省區或縣市政府及軍區長官立即呈報中央政府

第一六九條　軍費由國庫支出其數額及官兵員額於預算中確定之

軍需獨立由國庫依法律經理之

第一七〇條　省區及縣市政府不得組織軍隊設立軍事教育機關及軍械製造廠

省區及縣市警衛事項以法律定之

第一七一條　現役軍人不得干預政治並不得發表政治上之主張

第一七二條　現役軍人不得兼任行政官

第一七三條　軍事裁判權之行使及軍事裁判機關之組織以法律定之

第十二章　附則

第一七四條　憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一七五條　法律與憲法牴觸者無效

命令與憲法或法律牴觸者無效

第一七六條　憲法之解釋由司法院爲之

第一七七條　憲法非由國民大會全體代表四分一以上之提議四分三以上之出席及出席代表三分二以上之決議不得修改之

修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之

第一七八條　本憲法自頒布之日施行

附錄　立法院呈報起草憲法經過文

爲呈請事案奉二十二年一月十日

鈞府密字第二號訓令以准

中央政治會議函開准

中央執行委員會函爲本會第四屆第三次全體會議准孫委員科等提議集中國力挽救危亡案經決議修正通過原決議案第三關於憲政之準備擬定二十四年三月開國民大會議決憲法並決定憲法頒布日期立法院應速起草憲法草案發表之以備國民之研究一案令仰迅就主管範圍遵照辦理等因奉此遵卽於二十二年一月二十日組織憲法起草委員會由院長兼任委員長並令派立法委員張知本等四十二人爲委員該會成立後卽從事起草憲法草案擬定自二十二年二月二十三日至四月二十七日爲原則研究時期五月一日至十一月十六日爲初稿起草時期十一月三十日至二十三年二月二十三日爲初稿討論時期先後開會二十四次完成中華民國憲法草案初稿呈送前來當經刊布徵求各方意見該會亦卽於二十三年二月二十八日結束

旋於二十三年三月二十二日令派委員傅秉常等三十六人爲憲法草案初稿審查委員由傅委員秉常召集會議將各方對於憲草初稿意見分別整理計先後開初步審查會議八次開全體審查會議九次卽將憲草初稿逐條詳加討論修正通過定爲中華民國憲法草案初稿

審查修正案呈送到院

本院卽於二十三年九月十四日至十月十二日繼續開第三屆第六十六次第六十八次第六十九次第七十次第七十一次第七十二次第七十三次等次會議將中華民國憲法草案審查修正案提付二讀逐條討論修正通過復於十月十六日舉行第三屆第七十四次會議開三讀會修正文字整理條項當經一致議決中華民國憲法草案全案通過理合繕陳起草憲法草案經過並繕具全案呈請

鈞府察核轉送

中央政治會議謹呈

國民政府主席林

計呈中華民國憲法草案一份

立法院院長孫科

（六）中華民國憲法草案（二十四年十月二十五日立法院修正）

目錄

中華民國憲法草案（民國二十四年十月二十五日立法院修正）

中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之孫先生之遺教制茲憲法頒行全國永矢咸遵

第一章　總綱

第一條　中華民國爲三民主義共和國

第二條　中華民國之主權屬於國民全體

第三條　具有中華民國之國籍者爲中華民國國民

第四條　中華民國領土爲江蘇浙江安徽江西湖北湖南四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆蒙古西藏等固有之疆域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

第五條　中華民國各民族均爲中華國族之構成分子一律平等

第六條　中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第七條　中華民國國都定於南京

第二章　人民之權利義務

第八條　中華民國人民在法律上一律平等

第九條　人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者其執行機關應卽將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審

法院對於前項聲請不得拒絕執行機關對於法院之提審亦不得拒絕

第十條　人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十一條　人民有居住之自由其居住處所非依法律不得侵入搜索或封錮

第十二條　人民有遷徙之自由非依法律不得限制之

第十三條　人民有言論著作及出版之自由非依法律不得限制之

第十四條　人民有祕密通訊之自由非依法律不得限制之

第十五條　人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之

第十六條　人民有集會結社之自由非依法律不得限制之

第十七條　人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收

第十八條　人民有依法律請願訴願及訴訟之權

第十九條　人民有依法律選舉罷免創制複決之權

第二十條　人民有依法律應考試之權

第二十一條　人民有依法律納稅之義務

第二十二條　人民有依法律服兵役之義務

第二十三條　人民有依法律服公務之義務

第二十四條　凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者均受憲法之保障

第二十五條　凡限制人民自由或權利之法律以保障國家安全避免緊急危難維持社會秩序或增進公共利益所必要者爲限

第二十六條　凡公務員違法侵害人民之自由或權利者除依法律懲戒外應負刑事及民事責任

被害人民就其所受損害並得依法律向國家請求賠償

第三章　國民大會

第二十七條　國民大會以左列國民代表組織之

一　每縣市及其同等區域各選出代表一人但其人口逾三十萬者每增加五十萬人增選代表一人

縣市同等區域以法律定之

二　蒙古西藏選出代表其名額以法律定之

三　僑居國外之國民選出代表其名額以法律定之

第二十八條　國民代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

第二十九條　中華民國國民年滿二十歲者有依法律選舉代表權年滿二十五歲者有依法律被選舉代表權

第三十條　國民代表任期四年

國民代表違法或失職時原選舉區依法律罷免之

第三十一條　國民大會每二年召集一次會期一月必要時得延長一月

國民大會經四分一以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

第三十二條　國民大會之職權如左

一　選舉總統副總統立法院院長監察院院長立法委員監察委員

二　罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長立法委員監察委員

三　創制法律

四　複決法律

五　修改憲法

六　憲法賦予之其他職權

第三十三條　國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第三十四條　國民代表除現行犯外在會期中非經國民大會許可不得逮捕或拘禁

第三十五條　國民大會之組織及國民代表之選舉罷免以法律定之

第四章　中央政府

第一節　總統

第三十六條　總統爲國家元首對外代表中華民國

第三十七條　總統依法公布法律發布命令並須經關係院院長之副署

第三十八條　總統依法統率全國陸海空軍

第三十九條　總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權

第四十條　總統依法宣布戒嚴解嚴

第四十一條　總統依法行使大赦特赦減刑復權之權

第四十二條　總統依法任免文武官員

第四十三條　總統依法授與榮典

第四十四條　總統總攬行政權

第四十五條　總統對國民大會負其責任
第四十六條　中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統
第四十七條　總統副總統之選舉以法律定之
第四十八條　總統副總統之任期均爲四年連選得連任一次
第四十九條　總統應於就職日宣誓誓詞如左
「余正心誠意向國民宣誓余必遵守憲法盡忠職務增進人民福利保衛國家無負國民付託如違誓言願受國法嚴厲之制裁謹誓」
第五十條　總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統副總統均不能視事時由行政院院長代行其職權
第五十一條　總統於任滿之日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後總統副總統均未就職時由行政院院長代行總統職權
第五十二條　行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第五十三條　總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第二節　行政院

第五十四條　行政院爲中央政府行使行政權之最高機關

第五十五條　行政院設院長一人政務委員若干人由總統任免之

第五十六條　行政院設各部各委員會分掌行政職權

第五十七條　行政院各部部長各委員會委員長由總統於政務委員中任命之

第五十八條　行政院院長政務委員各部部長各委員會委員長各對總統負其責任

第五十九條　行政院設行政會議由總統行政院院長及政務委員組織之以總統爲主席總統不出席時以行政院院長爲主席

第六十條　左列事項應經行政會議議決

一　提出於立法院之法律案預算案

二　提出於立法院之戒嚴案大赦案

三　提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之議案
四　各部各委員會間共同關係之事項
五　總統交議之事項
六　行政院院長各政務委員各部各委員會提議之事項

第六十一條　行政院之組織以法律定之

第三節　立法院

第六十二條　立法院為中央政府行使立法權之最高機關對國民大會負其責任

第六十三條　立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之權

第六十四條　關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢

第六十五條　立法院設院長一人任期四年連選得連任

第六十六條　在國民大會閉會期間立法院院長因故去職時由立法委員互選代理院長

第六十七條　立法委員依左列規定選舉之

一　由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選依左列名額各提出候選人名單於國民大會選舉之其人選不以國民代表爲限

甲　各省人口未滿五百萬者每省三人五百萬以上未滿一千萬者每省四人一千萬以上未滿一千五百萬者每省五人一千五百萬以上未滿二千萬者每省六人二千萬以上未滿二千五百萬者每省七人二千五百萬以上未滿三千萬者每省八人三千萬以上未滿三千五百萬者每省九人三千五百萬以上者每省十人

乙　蒙古西藏各六人

丙　僑居國外國民六人

二　由立法院院長擇有專門學識經驗者提出候選人名單於國民大會選舉之其名額不得超過前款總額三分之一

第六十八條　立法委員任期四年連選得連任

第六十九條　行政司法考試監察各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第　七　十　條　總統對於立法院之議決案得於公布或執行前提交復議

立法院對於前項提交復議之案經出席委員三分二以上之決議維持原案時總統應即公布或執行之但對於法律案條約案得提請國民大會複決之

第七十一條　立法院送請公布之議決案總統應於該案到達後三十日內公布之

第七十二條　立法委員於院內之言論及表決對外不負責任

第七十三條　立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第七十四條　立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第七十五條　立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之

第四節　司法院

第七十六條　司法院爲中央政府行使司法權之最高機關掌理民事刑事行政訴訟之審判公務

員懲戒及司法行政

第七十七條　司法院設院長一人任期四年由總統任命之

司法院院長對國民大會負其責任

第七十八條　關於特赦減刑復權事項由司法院院長依法律提請總統行之

第七十九條　司法院有統一解釋法律命令之權

第八十條　法官依法律獨立審判

第八十一條　法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或減俸

第八十二條　司法院之組織及各級法院之組織以法律定之

第五節　考試院

第八十三條　考試院爲中央政府行使考試權之最高機關掌理考選銓敍

第八十四條　考試院設院長一人任期四年由總統任命之

第八十五條　考試院院長對國民大會負其責任

左列資格應經考試院依法考選銓定之

一　公務人員任用資格

二　公職候選人資格

三　專門職業及技術人員執業資格

第八十六條　考試院之組織以法律定之

第六節　監察院

第八十七條　監察院爲中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾審計對國民大會負其責任

第八十八條　監察院爲行使監察權得依法向各院各部各委員會提出質詢

第八十九條　監察院設院長一人任期四年連選得連任

第九十條　在國民大會閉會期間監察院院長因故去職時由監察委員互選代理院長

第九十一條　監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人提請

國民大會選舉之其人選不以國民代表爲限

第九十二條　監察委員任期四年連選得連任

第九十三條　監察院對於中央及地方公務員違法或失職時經監察委員一人以上之提議五人以上之審查決定提出彈劾案但對於總統副總統及行政立法司法考試監察各院院長之彈劾案須有監察委員十人以上之提議全體監察委員二分一以上之審查決定始得提出

第九十四條　對於總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾案依前條規定成立後應向國民大會提出之在國民大會閉會期間應請國民代表依法召集臨時國民大會爲罷免與否之決議

第九十五條　監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第九十六條　監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第九十七條　監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第九十八條　監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

第五章　地方制度

第一節　省

第九十九條　省設省政府執行中央法令及監督地方自治

第一〇〇條　省政府設省長一人任期三年由中央政府任免之

第一〇一條　省設省參議會參議員名額每縣市一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連任

第一〇二條　省政府之組織省參議會之組織職權及省參議員之選舉罷免以法律定之

第一〇三條　未經設省之區域其政治制度以法律定之

第二節　縣

第一〇四條　縣爲地方自治單位

第一〇五條　縣自治事項以法律定之

第一〇六條　縣民關於縣自治事項依法律行使創制複決之權對於縣長及其他縣自治人員依法律行使選舉罷免之權

第一〇七條　縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一〇八條　縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一〇九條　縣設縣政府置縣長一人由縣民大會選舉之任期三年連選得連任縣長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一一〇條　縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省之委辦事項

第一一一條　縣議會之組織職權縣議員之選舉罷免縣政府之組織及縣長之選舉罷免以法律定之

第三節　市

第一一二條　市之自治除本節規定外準用關於縣之規定

第一一三條　市設市議會議員由市民大會選舉之每年改選三分之一

第一一四條　市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任
市長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限
第一一五條　市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央或省委辦事項
第一一六條　市議會之組織職權市議員之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以法律
定之

第六章　國民經濟

第一一七條　中華民國之經濟制度應以民生主義爲基礎以謀國民生計之均足
第一一八條　中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權
受法律之保障及限制
國家對於人民取得所有權之土地得按照土地所有權人申報或政府估定之地價
依法律徵稅或徵收之
土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一一九條 附着於土地之礦及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第一二〇條 土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共享受

第一二一條 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第一二二條 國家對於私人之財富及私營事業認爲有妨害國民生計之均衡發展時得依法律節制之

第一二三條 國家對於國民生產事業及對外貿易應獎勵指導及保護之

第一二四條 公用事業及其他有獨占性之企業以國家公營爲原則但因必要得特許國民私營之

國家對於前項特許之私營事業因國防上之緊急需要得臨時管理之並得依法律收歸公營但應予以適當之補償

第一二五條　國家爲改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策

婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第一二六條　勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一二七條　國家爲謀農業之發展及農民之福利應充裕農村經濟改善農村生活並以科學方法提高農民耕作效能

國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

第一二八條　人民因服兵役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟或撫卹

第一二九條　老弱殘廢無力生活者國家應予以相當之救濟

第一三〇條　左列各款事項在中央應經立法院之議決其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者應經各該法定機關之議決

一　稅賦捐費罰金罰鍰或其他有强制性收入之設定及其徵收率之變更

二　募集公債處分公有財產或締結增加公庫負擔之契約

三 公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取銷

四 專賣獨占或其他特權之授予或取銷

省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

第一三一條 中華民國領域內一切貨物應許自由流通非依法律不得禁阻關稅爲中央稅收應於貨物出入國境時徵收之以一次爲限

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅

對於貨物之一切稅捐其徵收權屬於中央政府非依法律不得爲之

第七章 教育

第一三二條 中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造成健全國民

第一三三條 中華民國人民受教育之機會一律平等

第一三四條 全國公私立之教育機關一律受國家之監督並負推行國家所定教育政策之義務

第一三五條　六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費

第一三六條　已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費

第一三七條　國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一三八條　教育經費之最低限度在中央爲其預算總額百分之十五在省區及縣市爲其預算總額百分之三十其依法律獨立之教育基金並予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一三九條　私立學校成績優良者予以獎勵或補助

第一四〇條　僑居國外國民之教育予以獎勵或補助

第一四一條　全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進學行俱優無力升學之學生

第一四二條　學校教職員成績優良久於其職者予以獎勵及保障其年功加薪及養老金以法律定之

第一四三條　學術技術之研究發明予以獎勵及保護

第八章　附則

第一四四條　憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一四五條　法律與憲法牴觸者無效

命令與憲法或法律牴觸者無效

第一四六條　憲法之解釋由司法院爲之

修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之

第一四七條　憲法規定事項有另定實施程序之必要者以法律定之

第一四八條　本憲法自頒布之日施行

（七）中華民國憲法草案二十五年五月五日宣布

中華民國國民大會受全體國民付託遵照創立中華民國之孫先生之遺教制茲憲法頒行全

國永矢咸遵

第一章　總綱

第一條　中華民國爲三民主義共和國

第二條　中華民國之主權屬於國民全體

第三條　具有中華民國之國籍者爲中華民國國民

第四條　中華民國領土爲江蘇浙江安徽江西湖北湖南四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆蒙古西藏等固有之疆域

中華民國領土非經國民大會議決不得變更

第五條　中華民國各民族均爲中華國族之構成分子一律平等

第六條　中華民國國旗定爲紅地左上角青天白日

第七條　中華民國國都定於南京

第二章　人民之權利義務

第八條　中華民國人民在法律上一律平等

第九條　人民有身體之自由非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者其執行機關應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問本人或他人亦得聲請該管法院二十四小時內向執行機關提審

法院對於前項聲請不得拒絕執行機關對於法院之提審亦不得拒絕

第十條　人民除現役軍人外不受軍事裁判

第十一條　人民有居住之自由其居住處所非依法律不得侵入搜索或封錮

第十二條　人民有遷徙之自由非依法律不得限制之

第十三條　人民有言論著作及出版之自由非依法律不得限制之

第十四條　人民有祕密通訊之自由非依法律不得限制之

第十五條　人民有信仰宗教之自由非依法律不得限制之
第十六條　人民有集會結社之自由非依法律不得限制之
第十七條　人民之財產非依法律不得徵用徵收查封或沒收
第十八條　人民有依法律請願訴願及訴訟之權
第十九條　人民有依法律選舉罷免創制複決之權
第二十條　人民有依法律應考試之權
第二十一條　人民有依法律納稅之義務
第二十二條　人民有依法律服兵役及工役之義務
第二十三條　人民有依法律服公務之義務
第二十四條　凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序公共利益者均受憲法之保障非依法律不得限制之
第二十五條　凡限制人民自由或權利之法律以保障國家安全避免緊急危難維持社會秩序或

增進公共利益所必要者爲限

第二十六條　凡公務員違法侵害人民之自由或權利者除依法律懲戒外應負刑事及民事責任被害人民就其所受損害並得依法律向國家請求賠償

第三章　國民大會

第二十七條　國民大會以左列國民代表組織之

一　每縣市及其同等區域各選出代表一人但其人口逾三十萬者每增加五十萬人增選代表一人

縣市同等區域以法律定之

二　蒙古西藏選出代表其名額以法律定之

三　僑居國外之國民選出代表其名額以法律定之

第二十八條　國民代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之

第二十九條　中華民國國民年滿二十歲者有依法律選舉代表權年滿二十五歲者有依法律被

選舉代表權

第三十條　國民代表任期六年

國民代表違法或失職時原選舉區依法律罷免之

第三十一條　國民大會每三年由總統召集一次會期一月必要時得延長一月

國民大會經五分二以上代表之同意得自行召集臨時國民大會

總統得召集臨時國民大會

國民大會之開會地點在中央政府所在地

第三十二條　國民大會之職權如左

一　選舉總統副總統立法院院長副院長監察院院長副院長立法委員監察委員

二　罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長立法委員監察委員

三　創制法律

四　複決法律

五　修改憲法

六　憲法賦予之其他職權

第三十三條　國民代表在會議時所為之言論及表決對外不負責任

第三十四條　國民代表除現行犯外在會期中非經國民大會許可不得逮捕或拘禁

第三十五條　國民大會之組織國民代表之選舉罷免及國民大會行使職權之程序以法律定之

第四章　中央政府

第一節　總統

第三十六條　總統為國家元首對外代表中華民國

第三十七條　總統統率全國陸海空軍

第三十八條　總統依法公布法律發布命令並須經關係院院長之副署

第三十九條　總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權

第四十條　總統依法宣布戒嚴解嚴

第四十一條　總統依法行使大赦特赦減刑復權之權

第四十二條　總統依法任免文武官員

第四十三條　總統依法授與榮典

第四十四條　國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故須爲急速處分時總統得經行政會議之議決發布緊急命令爲必要之處置但應於發布命令後三個月內提交立法院追認

第四十五條　總統得召集五院院長會商關於二院以上事項及總統諮詢事項

第四十六條　總統對國民大會負其責任

第四十七條　中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統

第四十八條　總統副總統之選擧以法律定之

第四十九條　總統副總統之任期均爲六年連選得連任一次

第五十條　總統應於就職日宣誓誓詞如左

「余正心誠意向國民宣誓余必遵守憲法盡忠職務增進人民福利保衛國家無負國民付託如違誓言願受國法嚴厲之制裁謹誓」

第五十一條　總統缺位時由副總統繼其任

總統因故不能視事時由副總統代行其職權總統副總統均不能視事時由行政院院長代行其職權

第五十二條　總統於任滿之日解職如屆期次任總統尚未選出或選出後總統副總統均未就職時由行政院院長代行總統職權

第五十三條　行政院院長代行總統職權時其期限不得逾六個月

第五十四條　總統除犯內亂或外患罪外非經罷免或解職不受刑事上之訴究

第二節　行政院

第五十五條　行政院爲中央政府行使行政權之最高機關

第五十六條　行政院設院長副院長各一人政務委員若干人由總統任免之

前項政務委員不管部會者其人數不得超過第五十八條第一項所定管部會者之半數

第五十七條　行政院設各部各委員會分掌行政職權

第五十八條　行政院各部部長各委員會委員長由總統於政務委員中任命之

行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長

第五十九條　行政院院長副院長政務委員各部部長各委員會委員長各對總統負其責任

第六十條　行政院設行政會議由行政院院長副院長及政務委員組織之以行政院院長為主席

第六十一條　左列事項應經行政會議議決

一　提出於立法院之法律案預算案

二　提出於立法院之戒嚴案大赦案

三　提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之議案

四　各部各委員會間共同關係之事項

五　總統或行政院院長交議之事項

六　行政院副院長各政務委員各部各委員會提議之事項

第六十二條　行政院之組織以法律定之

第三節　立法院

第六十三條　立法院爲中央政府行使立法權之最高機關對國民大會負其責任

第六十四條　立法院有議決法律案預算案戒嚴案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際事項之權

第六十五條　關於立法事項立法院得向各院各部各委員會提出質詢

第六十六條　立法院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第六十七條　立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選依左列名額各提出候選人名單於國民大會選舉之其人選不以國民代表爲限

一　各省人口未滿五百萬者每省四人五百萬以上未滿一千萬者每省六人一千

萬以上未滿一千五百萬者每省八人一千五百萬以上未滿二千萬者每省十八二千萬以上未滿二千五百萬者每省十二人二千五百萬以上未滿三千萬者每省十四人三千萬以上者每省十六人

二 蒙古西藏各八人

三 僑居國外國民八人

第六十八條 立法委員任期三年連選得連任

第六十九條 行政司法考試監察各院關於其主管事項得向立法院提出議案

第七十條 總統對於立法院之議決案得於公布或執行前提交復議

立法院對於前項提交復議之案經出席委員三分二以上之決議維持原案時總統應卽公布或執行之但對於法律案條約案得提請國民大會複決之

第七十一條 立法院送請公布之議決案總統應於該案到達後三十日內公布之

第七十二條 立法委員於院內之言論表決對外不負責任

第七十三條　立法委員除現行犯外非經立法院許可不得逮捕或拘禁

第七十四條　立法委員不得兼任其他公職或執行業務

第七十五條　立法委員之選舉及立法院之組織以法律定之

第四節　司法院

第七十六條　司法院為中央政府行使司法權之最高機關掌理民事刑事行政訴訟之審判及司法行政

第七十七條　司法院設院長副院長各一人任期三年由總統任命之

司法院院長對國民大會負其責任

第七十八條　關於特赦減刑復權事項由司法院院長依法律提請總統行之

第七十九條　司法院有統一解釋法律命令之權

第八十條　法官依法律獨立審判

第八十一條　法官非受刑罰或懲戒處分或禁治產之宣告不得免職非依法律不得停職轉任或

減俸

第八十二條　司法院之組織及各級法院之組織以法律定之

第五節　考試院

第八十三條　考試院爲中央政府行使考試權之最高機關掌理考選銓敍

第八十四條　考試院設院長副院長各一人任期三年由總統任命之

考試院院長對國民大會負其責任

第八十五條　左列資格應經考試院依法考選銓定之

一　公務人員任用資格

二　公職候選人資格

三　專門職業及技術人員執業資格

第八十六條　考試院之組織以法律定之

第六節　監察院

第八十七條　監察院為中央政府行使監察權之最高機關掌理彈劾懲戒審計對國民大會負其責任

第八十八條　監察院為行使監察權得依法向各院各部各委員會提出質詢

第八十九條　監察院設院長副院長各一人任期三年連選得連任

第九十條　監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人提請國民大會選舉之其人選不以國民代表為限

第九十一條　監察委員任期三年連選得連任

第九十二條　監察院對於中央及地方公務員違法或失職時經監察委員一人以上之提議五人以上之審查決定提出彈劾案但對總統副總統及行政立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案須有監察委員十人以上之提議全體監察委員二分一以上之審查決定始得提出

第九十三條　對於總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案依前條規定成立

後應向國民大會提出之在國民大會閉會期間應請國民代表依法召集臨時國民大會爲罷免與否之決議

第九十四條　監察委員於院內之言論及表決對外不負責任

第九十五條　監察委員除現行犯外非經監察院許可不得逮捕或拘禁

第九十六條　監察委員不得兼任其他公職或執行業務

第九十七條　監察委員之選舉及監察院之組織以法律定之

第五章　地方制度

第一節　省

第九十八條　省設省政府執行中央法令及監督地方自治

第九十九條　省政府設省長一人任期三年由中央政府任免之

第一〇〇條　省設省參議會參議員名額每縣市一人由各縣市議會選舉之任期三年連選得連任

第一〇一條　省政府之組織省參議會之組織職權及省參議員之選舉罷免以法律定之

第一〇二條　未經設省之區域其政治制度以法律定之

第二節　縣

第一〇三條　縣爲地方自治單位

第一〇四條　凡事務有因地制宜之性質者畫爲地方自治事項地方自治事項以法律定之

第一〇五條　縣民關於縣自治事項依法律行使創制複決之權對於縣長及其他縣自治人員依法律行使選舉罷免之權

第一〇六條　縣設縣議會議員由縣民大會選舉之任期三年連選得連任

第一〇七條　縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效

第一〇八條　縣設縣政府置縣長一人由縣民大會選舉之任期三年連選得連任縣長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限

第一〇九條　縣長辦理縣自治並受省長之指揮執行中央及省委辦事項

第一一〇條　縣議會之組織職權縣議員之選舉罷免縣政府之組織及縣長之選舉罷免以法律定之

第二節　市

第一一一條　市之自治除本節規定外準用關於縣之規定

第一一二條　市設市議會議員由本市市民大會選舉之每年改選三分之一

第一一三條　市設市政府置市長一人由市民大會選舉之任期三年連選得連任

市長候選人以經中央考試或銓定合格者為限

第一一四條　市長辦理市自治並受監督機關之指揮執行中央或省委辦事項

第一一五條　市議會之組織職權市議員之選舉罷免市政府之組織及市長之選舉罷免以法律定之

第六章　國民經濟

第一一六條　中華民國之經濟制度應以民生主義爲基礎以謀國民生計之均足

第一一七條　中華民國領域內之土地屬於國民全體其經人民依法律取得所有權者其所有權受法律之保障及限制

國家對於人民取得所有權之土地得按照土地所有權人申報或政府估定之地價依法律徵稅或徵收之

土地所有權人對於其所有土地負充分使用之義務

第一一八條　附着於土地之鑛及經濟上可供公衆利用之天然力屬於國家所有不因人民取得土地所有權而受影響

第一一九條　土地價值非因施以勞力資本而增加者應以徵收土地增值稅方法收歸人民公共享受

第一二〇條　國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則

第一二一條　國家對於私人之財富及私營事業認爲有妨害國民生計之均衡發展時得依法律

節制之

第一二二條　國家對於國民生產事業及對外貿易應奬勵指導及保護之

第一二三條　公用事業及其他有獨占性之企業以國家公營爲原則但因必要得特許國民私營之

國家對於前項特許之私營事業因國防上之緊急需要得臨時管理之並得依法律收歸公營但應予以適當之補償

第一二四條　國家爲改良勞工生活增進其生產技能及救濟勞工失業應實施保護勞工政策

婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施以特別之保護

第一二五條　勞資雙方應本協調互助原則發展生產事業

第一二六條　國家爲謀農業之發展及農民之福利應充裕農村經濟改善農村生活並以科學方法提高農民耕作效能

國家對於農產品之種類數量及分配得調節之

第一二七條　人民因服兵役工役或公務而致殘廢或死亡者國家應予以適當之救濟或撫卹

第一二八條　老弱殘廢無力生活者國家應予以適當之救濟

第一二九條　左列各款事項在中央應經立法院之議決其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者應經各該法定機關之議決

一　稅賦捐費罰金罰鍰或其他有强制性收入之設定及其徵收率之變更

二　募集公債處分公有財產或締結增加公庫負擔之契約

三　公營專賣獨占或其他有營利性事業之設定或取銷

四　專賣獨占或其他特權之授予或取銷

省區及縣市政府非經法律特許不得募集外債或直接利用外資

第一三〇條　中華民國領域內一切貨物應許自由流通非依法律不得禁阻

關稅爲中央稅收應於貨物出入國境時徵收之以一次爲限

各級政府不得於國內徵收貨物通過稅

對於貨物之一切稅捐其徵收權屬於中央政府非依法律不得為之

第七章　教育

第一三一條　中華民國之教育宗旨在發揚民族精神培養國民道德訓練自治能力增進生活知能以造成健全國民

第一三二條　中華民國人民受教育之機會一律平等

第一三三條　全國公私立之教育機關一律受國家之監督並負推行國家所定教育政策之義務

第一三四條　六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育免納學費

第一三五條　已逾學齡未受基本教育之人民一律受補習教育免納學費

第一三六條　國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展

第一三七條　教育經費之最低限度在中央為其預算總額百分之十五在省區及縣市為其預算總額百分之三十其依法律獨立之教育基金並予以保障

貧瘠省區之教育經費由國庫補助之

第一三八條　國家對於左列事業及人民予以獎勵或補助

一　國內私人經營之教育事業成績優良者

二　僑居國外國民之教育事業

三　於學術技術有發明者

四　從事教育成績優良久於其職者

五　學生學行俱優無力升學者

第八章　憲法之施行及修正

第一三九條　憲法所稱之法律謂經立法院通過總統公布之法律

第一四〇條　法律與憲法牴觸者無效

法律與憲法有無牴觸由監察院於該法律施行後六個月內提請司法院解釋其詳以法律定之

第一四一條　命令與憲法或法律牴觸者無效

第一四二條　憲法之解釋由司法院爲之

第一四三條　在全國完成地方自治之省區未達半數以上時立法委員及監察委員依左列規定選舉任命之

一　立法委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表依照第六十七條所定名額各預選半數提請國民大會選舉之其餘半數由立法院院長提請總統任命之

二　監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民所選出之國民代表依照第九十條所定名額各預選半數提請國民大會選舉之其餘半數由監察院院長提請總統任命之

第一四四條　在地方自治未完成之縣其縣長由中央政府任免之

前項規定於自治未完成之市準用之

第一四五條　保成地方自治之程序以法律定之

第一四六條　第一屆國民大會之職權由制定憲法之國民大會行使之

第一四七條　憲法非由國民大會全體代表四分一以上之提議四分三以上之出席及出席代表三分二以上之決議不得修改之

修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之

第一四八條　憲法規定事項有另定實施程序之必要者以法律定之

四　附屬法規

我們的憲法，將由國民大會頒布施行。中央政府也是由國民大會產生的，那末關於國民大會的組織法和國民大會代表的選舉法，豈不是憲法最重要的附屬法規？況憲法學者很多是把這兩種法規看作是憲法的一部的。這兩個法規既然是這樣的重要，所以本附錄把牠們載入，俾便參考。

(一)國民大會組織法　二十五年五月十四日公布

第一條　國民大會制定憲法及行使憲法所賦予之職權。

第二條　國民大會以國民大會代表組織之。國民大會代表選舉法另定之。

第三條　中國國民黨中央執行委員中央監察委員為國民大會當然代表。

第四條　左列人員得列席國民大會。

一、中國國民黨候補中央執行委員，候補中央監察委員。

二、國民政府主席。

三、國民政府委員。

四、國民政府各院部會之長官。

五、國民大會主席團特許之人員。

第五條　國民大會由國民政府定期召集之。

第六條　國民大會開會地點在國民政府所在地。

第七條　國民大會代表於舉行國民大會開會式時，應行宣誓，其誓詞如左。

〇〇〇敬以至誠代表中華民國人民接受創立中華民國之孫先生之遺教，依法行使職權，並遵守國民大會之紀律，謹誓。

國民大會代表宣誓後，應於誓詞簽名。

第八條　國民大會出席代表互選三十一人，組織主席團，掌理左列事項。
一、關於議事規則之制定及議事程序之整理進行事項。
二、關於國民大會之行政事項。
三、本法規定之其他事項。

第九條　國民大會每次開會時，由主席團推定一人爲主席。

第十條　國民大會設代表資格審查委員會，提案審查委員會，必要時得設特種委員會。
各委員會之組織，由主席團提請大會決定之。

第十一條　國民大會會期定爲十日至二十日，必要時得延長之。

第十二條　國民大會非有代表過半數之出席不得開議，其議決以出席代表過半數之同意爲之。
憲法之通過應有代表三分二以上之出席，並經出席代表三分二以上之同意爲之。

第十三條　國民大會會議之表決方法，得由主席酌定，以舉手、起立或投票行之。
前項表決可否同數時，取決於主席。

第十四條　國民大會置祕書處及警衛處，其組織及處務規程，由國民大會主席團定之。

第十五條　國民大會設祕書長一人，由國民大會主席團推定之，承主席團之命處理全會事務。

第十六條　國民大會代表於會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第十七條　國民大會代表在會期中，除現行犯外，非經國民大會之許可，不得逮捕或拘禁。

第十八條　國民大會會議時，有違法或紊亂議場秩序者，主席得警告或制止，並得禁止其發言，其情節重大者，得付懲戒。

第十九條　前條懲戒，由主席提交主席團，指定國民大會代表組織懲戒委員會審查後，提出大會決定之。

第二十條　本法施行日期，以命令定之。

(二)國民大會代表選舉法　二十五年五月十四日公布

第一章　總綱

第一條　本法依國民大會組織法第二條第二項之規定制定之。

第二條　國民大會代表之總額爲一千二百名，依左列各款分配之。

一、依區域選舉方法選出者六百六十五名。

二、依職業選舉方法選出者三百八十名。

三、依特種選舉方法選出者一百五十五名。

第三條　中華民國人民年滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉國民大會代表之權。

第四條　有左列各款情事之一者，不得有選舉權。

一、背叛國民政府，經判決確定，或尙在通緝中者。

二、曾服公務而有貪汚行爲，經判決確定，或尙在通緝中者。

三、褫奪公權者。

四、禁治產者。

五、有精神病者。

六、吸用鴉片或其代用品者。

第五條 每一選舉人不得有二個以上選舉權。

於區域選舉及職業選舉均有選舉權者，應參加職業選舉。

於特種選舉及職業選舉均有選舉權者，應參加特種選舉。

於職業選舉有二個以上選舉權者，任其擇定爲一個團體之選舉人。

第六條 國民大會代表之選舉，以無記名單記法行之，其選舉票應載明國民政府所指定之候選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。

第七條 前條候選人，以得票比較多數者當選爲國民大會代表，票數相同須決定何人當選時，以抽籤定之。

第八條 國民大會代表依前條規定選足法定名額後，其他得票之候選人，按票數多寡定其名次先後，爲國民大會代表候補人，其名額與當選人同。

第二章 區域選舉

第九條　各省及直隸於行政院之市，依區域選舉方法應出國民大會代表之名額，依附表一之所定。

第十條　各省國民大會代表，分區選舉之，其選舉區之畫分及每區應出代表之名額，依附表二之所定。

第十一條　各選舉區由該區內各縣之鄉長鎭長聯合推選候選人，其名額爲該區應出國民大會代表名額之十倍。

選舉區內如設有市者，由坊長參加推選。

在無鄉長鎭長坊長之縣市或設治局，由其與鄉長鎭長坊長相當之人員參加推選。

第十二條　各選舉區候選人，應具有左列資格。

一、有選舉人之資格，但其公民宣誓不以在該選舉區內舉行者爲限。

二、年滿二十五歲。

三、現爲該選舉區內之人民。

第十三條　各選舉區所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於各該區應出代表之名額爲候選人。

第十四條　省政府對於各選舉區所推選之候選人，在呈報國民政府指定前，得簽註意見。

第十五條　各選舉區應出之國民大會代表，由各該區有選舉權人依第六條之規定選舉之。

第十六條　直隸於行政院之市，其國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用第十一條至第十三條及第十五條之規定。

第三章　職業選舉

第十七條　各省及直隸於行政院之市，其各種職業團體應出國民大會代表之名額，依附表三之所定。

第十八條　自由職業團體國民大會代表之選舉，不分區域，其名額依附表四之所定。

第十九條　參加選舉之職業團體及自由職業團體，以在本法公布前依法成立者爲限。

第二十條　各省職業團體，由各該團體之機關職員推選候選人，其名額爲各該團體應出代表名

額之三倍。

前項機關職員以各該職業團體執行機關之職員爲限。

第二十一條　各省職業團體之候選人，應具有左列資格。

一、有選舉人之資格。

二、年滿二十五歲。

三、從事各該職業滿三年以上。

四、現爲各該團體之會員。

前項從事職業年限，如有斷續時，合併各期間計算之。

第二十二條　各省職業團體所推選之候選人，由國民政府就中指定二倍於各該團體應出代表之名額爲候選人。

第二十三條　各省職業團體應出之國民大會代表，由各該職業團體有本法所定選舉權之會員，依第六條之規定選舉之。

第二十四條　各省職業團體之組織有數級者，國民大會代表候選人之推選，由各該職業團體中最下級團體之機關職員爲之，國民大會代表之選舉由各該職業團體中最下級團體之會員爲之。

第二十五條　直隸於行政院之市，其各種職業團體國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉準用第二十條至第二十四條之規定。

第二十六條　自由職業團體國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用關於職業團體之規定。

第四章　特種選舉

第一節　遼寧吉林黑龍江熱河四省之選舉

第二十七條　遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之選舉，不分區域與職業，其代表名額如左：

遼寧省十四名。

吉林省十三名。
黑龍江省九名。
熱河省九名。

第二十八條　前項吉林省代表名額內，應有二名由東省特別區選出。
遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之候選人由國民政府指定之，其名額爲各該省應出代表名額之三倍。

第二十九條　遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之選舉，由選舉總事務所發給選舉證，各該省有選舉權人向所在省區內之選舉監督領取之。

第三十條　選舉人領得選舉證後，得依第六條之規定，向前條選舉監督所指定之場所投票，或將選舉票逕寄選舉總監督。
前項選舉票，應另備票匭，解送選舉總監督開票。

第二節　蒙古西藏之選舉

第三十一條　蒙古應出之國民大會代會，其名額如左：

一、由錫林郭勒盟，烏蘭察布盟伊克昭盟，青海左翼盟，青海右翼盟，察哈爾部及阿拉善特別旗，額濟納特別旗，土默特特別旗選出者九名。

二、由巴圖塞特奇勒圖中路盟，烏拉恩素珠克圖四路盟，及青塞特奇勒圖盟選出者三名。

三、由哲里木盟，卓索圖盟，昭烏達盟，呼倫貝爾部，及伊克明安特別旗選出者五名。

四、由其他蒙古各盟部旗選出者七名。

第三十二條　西藏應出之國民大會代表，其名額如左：

一、由在西藏地方有選舉權人選出者十名。

二、由在其他省區內有選舉權之西藏人民選出者六名。

第三十三條　第三十一條第一款第二款及第三十二條第一款所定應出之國民大會代表，其候選人之推選指定及代表之選舉，分別比照關於各省區域選舉之規定。

第三十四條　第三十一條第三款第四款及第三十二條第二款所定應出之國民大會代表，其候選人之推選指定及代表之選舉，分別比照關於遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省選舉之規定。

第三節　在外僑民之選舉

第三十五條　在外僑民應出之國民大會代表，其名額如左：

在檀香山者一名，　在智利者一名。
在祕魯者一名。　在古巴者一名。
在墨西哥者一名。　在中美者一名。
在美國者三名。　在菲律濱者二名。
在加拿大者二名。　在馬來者四名。
在印度者一名。　在緬甸者二名。
在安南者三名。　在暹羅者四名。

在歐洲者一名。　在日本者一名。
在朝鮮者一名。　在澳洲者一名。
在大溪地者一名。　在非洲者一名。
在荷屬者四名。　在香港者一名。
在澳門者一名。　在臺灣者一名。

第三十六條　在外僑民應出之國民大會代表，其候選人之推選及指定，比照關於職業選舉之規定，但推選候選人之團體，由僑務委員會定之。

第三十七條　在外僑民應出之國民大會代表之選舉，比照關於各省區域選舉之規定。

第四節　軍隊之選舉

第三十八條　全國陸海空軍軍隊及軍事教育機關，應選出國民大會代表三十名。

第三十九條　軍隊國民大會代表候選人，依左列方法推選之：

一、陸軍，每師各推選候選人二名，每一獨立旅或每一特種部隊，其人數在兩團以上

者，各推選候選人一名，不及兩團之獨立部隊，分別與駐在地附近之師獨立旅或特種部隊聯合推選。

二、海軍，凡直屬海軍部之每一艦隊各推選候選人一名，陸戰隊聯合推選候選人一名，其他部隊由海軍部指定分別與直屬海軍部之艦隊或陸戰隊聯合推選。

三、空軍聯合推選候選人一名。

四、各軍事教育機關聯合推選候選人二名。

前項推選之候選人，由國民政府就中指定九十名爲候選人。

第四十條　軍隊國民大會代表由陸海空軍軍隊及軍事教育機關之官兵伕，依本法有選舉權者，就國民政府指定之候選人，依第六條之規定選舉之。

第四十一條　軍隊國民大會代表候選人，應具有左列資格。

一、有選舉人之資格。

二、年滿二十五歲。

三、曾在國民革命軍服務五年以上，著有勳績或曾在軍事教育機關畢業，學行俱優者。

第五章　選舉總事務所及選舉監督

第四十二條　中央設國民大會代表選舉總事務所，直隸於國民政府，置主任副主任各一人，特派指揮監督辦理全國選舉事宜。

選舉總事務所之組織，以命令定之。

第四十三條　各省設選舉總監督，以民政廳廳長充任。

省內各選舉區設選舉監督，以各該區最高行政長官充任，無最高行政長官者，由選舉總事務所就該區內行政長官中派充之。

第四十四條　直隸於行政院之市設選舉監督，以市長充任。

第四十五條　遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省及自由職業團體之選舉，以內政部部長為選舉總監督。

蒙古、西藏之選舉，以蒙藏委員會委員長為選舉總監督。

在外僑民之選舉，以僑務委員會委員長爲選舉總監督。
軍隊之選舉，以軍事委員會委員長爲選舉總監督。

第四十六條　蒙古、西藏在外僑民及軍隊之選舉，得設選舉監督，由選舉總事務所派充之。

第四十七條　推選人，選舉人及候選人之資格，由選舉監督審查之。

第四十八條　選舉日期及選舉場所，由選舉監督定之。

第四十九條　關於國民大會代表選舉之投票開票，置投票管理員，投票監察員，開票管理員，開票監察員，由選舉監督派充之。

第五十條　選舉監督及前條職員，於其辦理選舉之區域或團體內，不得爲國民大會代表之候選人。

第五十一條　國民大會代表之當選證書，由選舉監督發給之。

第六章　選舉及當選無效

第五十二條　有左列情事之一時，其選舉無效。

一、選舉人名册因舞弊涉及該册選舉人達三分一以上，經判決確定者。
二、辦理選舉違背法令，經判決確定者。

第五十三條　選舉無效，應卽依法改選。但有特別情形不及改選者，不在此限。

第五十四條　有左列情事之一時，其當選無效。
一、死亡。
二、候選人資格不符，經判決確定者。
三、當選票數不實，經判決確定者。

第五十五條　當選無效或當選人不願應選時，應以第八條所定之候補人依次遞補。

第七章　選舉訴訟

第五十六條　選舉人或落選人確認辦理選舉人員有舞弊或其他違背法令情事時，得自選舉日起十日內提起訴訟。

第五十七條　選舉人或落選人確認當選人資格不符或票數不實，或落選人確認所得票數應當

選而未當選時得自當選人姓名公布日起五日內提起訴訟。

第五十八條　選舉訴訟歸該管高等法院管轄，應先於其他訴訟審判之，以一審終結。

關於軍隊選舉訴訟，由軍事委員會軍法處審判。

第五十九條　關於選舉之犯罪，依刑法處斷。

第八章　附則

第六十條　本法之解釋權，屬於國民大會代表選舉總事務所。

第六十一條　本法施行細則，以命令定之。

第六十二條　本法施行日期，以命令定之。

附表一

依區域選舉方法之各省及直隸於行政之市應出國民大會代表名額表

省市名	代表名額

省別	名額
江蘇	四四
浙江	三三
安徽	三五
江西	二八
湖北	四〇
湖南	四三
四川	四四
西康	九
河北	四三
山東	四四（其中一名由威海衞行政區選出）
山西	二二

河南	四四
陝西	二〇
甘肅	一四
青海	九
福建	二二
廣東	四四
廣西	二一
雲南	二二
貴州	一六
察哈爾	一〇
綏遠	一〇

寧夏	九
新疆	一二
南京	四
上海	八
北平	六
天津	五
青島	二
西京	二
總計	六六五

附表二

各省選舉區之畫分及每區應出國民大會代表名額表

省別	選舉區別	選舉區所轄市縣設治局之名稱	代表名額
江蘇省	第一區	溧陽　鎮江　丹陽　金壇　宜興　揚中	四
	第二區	無錫　武進　江陰　常熟　太倉　崑山　吳縣　吳江	六
	第三區	南通　崇明　啓東　海門　如皋　靖江	四
	第四區	松江　金山　奉賢　南滙　川沙　上海　寶山　嘉定　青浦	六
	第五區	江都　泰縣　江浦　六合　儀徵　高郵　泰興	五
	第六區	鹽城　阜寧　興化　東臺	三
	第七區	淮陰　淮安　泗陽　宿遷　寶應　漣水	四
	第八區	連雲市　東海　灌雲　沭陽　贛榆	四
	第九區	銅山　沛縣　豐縣　碭山　蕭縣　邳縣　睢寧	五
	第十區	江寧　句容　溧水　高淳	三

浙江省	第一區	杭州市 嘉興 杭縣 海寧 嘉善 平湖 海鹽 富陽 桐鄉 崇德 新登 分水 桐廬	六
	第二區	臨海 寧海 黃巖 天台 仙居 溫嶺	三
	第三區	紹興 蕭山 諸暨 餘姚 嵊縣 上虞 新昌	三
	第四區	吳興 長興 安吉 德清 武康 餘杭 孝豐 臨安 於潛 昌化	四
	第五區	衢縣 江山 淳安 遂安 開化 常山 龍游 壽昌 建德	四
	第六區	蘭谿 東陽 金華 浦江 義烏 永康 湯溪 武義	三
	第七區	永嘉 平陽 瑞安 樂清 泰順 玉環	三
	第八區	鄞縣 慈谿 定海 鎮海 奉化 象山 南田	三
	第九區	麗水 龍泉 遂昌 青田 縉雲 景寧 慶元 松陽 雲和 宣平	四
安徽省	第一區	太湖 懷寧 宿松 桐城 潛山 望江	四
	第二區	蕪湖 繁昌 南陵 廬江 當塗 銅陵 無爲 巢縣	五

	第三區	六安　合肥　舒城　霍山　立煌　岳西	四
	第四區	壽縣　霍邱　鳳臺　懷遠　鳳陽　定遠	三
	第五區	滁縣　天長　來安　全椒　含山　和縣　嘉山	四
	第六區	泗縣　盱眙　五河　靈璧　宿縣　蒙城	三
	第七區	阜陽　潁上　渦陽　亳縣　太和　臨泉	三
	第八區	貴池　青陽　太平　石埭　東流　至德	三
	第九區	宣城　郎溪　廣德　寧國　涇縣　旌德	三
	第十區	休寧　祁門　歙縣　黟縣　績溪	三
江西省	第一區	南昌市　武寧　南昌　新建　進賢　安義　永修　修水　銅鼓　奉新　靖安	四
	第二區	萍鄉　宜春　分宜　萬載　新喻　上高　宜豐　高安　新淦　清江　豐城	四
	第三區	吉安　吉水　永豐　峽江　泰和　萬安　遂川　安福　永新　寧岡　蓮花	四

省別	區別	縣市	名額
	第四區	贛縣　大庾　崇義　上猶　南康　信豐　龍南　虔南　定南　尋鄔　安遠	四
	第五區	九江市　浮梁　鄱陽　九江　星子　湖口　彭澤　都昌　瑞昌　德安　樂平　婺源　德興	四
	第六區	上饒　玉山　廣豐　鉛山　弋陽　橫峯　餘江　萬年　貴谿　餘干	三
	第七區	南城　南豐　金谿　資谿　臨川　宜黃　崇仁　樂安　黎川　光澤　東鄉	三
	第八區	寧都　廣昌　石城　瑞金　會昌　雩都　興國	二
湖北省	第一區	武昌市　漢口市　武昌　漢陽　蒲圻　嘉魚　咸寧　通城　崇陽　陽新　鄂城　通山　大冶	七
	第二區	蘄春　浠水　黃梅　廣濟　羅田　英山　麻城　黃陂　禮山　黃安　黃岡	六
	第三區	隨縣　安陸　孝感　應山　雲夢　應城　漢川　京山　鍾祥　天門	六
	第四區	江陵　監利　石首　公安　枝江　松滋　荊門　沔陽　潛江	五
	第五區	襄陽　棗陽　宜城　光化　穀城　南漳　保康	四
	第六區	宜昌　遠安　當陽　宜都　興山　秭歸　長陽　五峯	五

	第七區	恩施 宣恩 建始 巴東 鶴峯 利川 咸豐 來鳳	四
	第八區	鄖縣 均縣 鄖西 房縣 竹山 竹谿	三
湖南省	第一區	長沙市 長沙 湘陰 瀏陽 湘潭 寧鄉 益陽 湘鄉 安化	五
	第二區	衡陽 衡山 安仁 耒陽 常寧 酃縣 茶陵 攸縣 醴陵	五
	第三區	零陵 祁陽 東安 道縣 寧遠 永明 江華 新田	四
	第四區	邵陽 新化 武岡 新寧 城步 靖縣 會同 通道 綏寧	五
	第五區	岳陽 平江 臨湘 華容 常德 桃源 漢壽 沅江 南縣	五
	第六區	沅陵 瀘溪 辰谿 漵浦 芷江 黔陽 麻陽 晃縣 鳳凰 乾城	六
	第七區	永順 龍山 保靖 桑植 澧縣 安鄉 臨澧 石門 慈利 大庸 古丈 永綏	七
	第八區	桂陽 臨武 藍山 嘉禾 郴縣 永興 宜章 資興 汝城 桂東	六
四川省	第一區	成都市 成都 新都 簡陽 金堂 廣漢 什邡	二

第二區	華陽　崇慶　雙流　溫江　郫縣　新繁　崇寧　灌縣　彭縣　新津	三
第三區	重慶市　巴縣　江北　長壽　涪陵　南川　綦江　武勝　合川	三
第四區	銅梁　江安　璧山　大足　永川　榮昌　江津　瀘縣　合江　納谿	三
第五區	閬中　蒼溪　南部　廣元　昭化　巴中　通江　南江　劍閣	三
第六區	南充　達縣　西充　大竹　蓬安　營山　儀隴　廣安　岳池　鄰水　渠縣	三
第七區	宜賓　隆昌　慶符　屏山　富順　敍永　南溪　古宋　長寧　古藺　高縣　筠連　珙縣　興文	四
第八區	奉節　巫山　雲陽　開縣　巫溪　萬源　城口　宣漢　開江	三
第九區	平武　綿陽　江油　北川　彰明　德陽　安縣　綿竹　梓潼　羅江	三
第十區	西昌　雅安　冕寧　漢源　鹽源　榮經　會理　越嶲　鹽邊　昭覺　寧南　雷波	三
第十一區	名山　松潘　蘆山　理番　天全　寶興　邛崍　金湯（設治局）　大邑　蒲江　茂縣　汶川　懋功	四
第十二區	樂山　峨眉　洪雅　夾江　犍爲　榮縣　威遠　峨邊　馬邊	三

省	區	縣	
	第十三區	三臺　射洪　鹽亭　中江　遂寧　蓬溪　安岳　樂至　潼南	二
	第十四區	資中　資陽　內江　仁壽　井研　眉山　丹稜　彭山　青神	二
	第十五區	忠縣　酆都　墊江　梁山　萬縣　石砫　酉陽　秀山　黔江	三
西康省	第一區	康定　九龍　瀘定　雅江　道孚　理化　瞻化　稻城　巴安　德榮　甘孜　鑪霍　丹巴　定鄉	四
	第二區	寧靜　察雅　貢縣　察隅　科麥　恩達　昌都　鹽井　武成　鄧柯　石渠　白玉　德格　同普　嘉黎　碩督　太昭	五
河北省	第一區	清苑　容城　雄縣　安新　徐水　高陽　蠡縣　博野　安國	三
	第二區	大興　通縣　順義　懷柔　密雲　昌平　香河　武清	三
	第三區	宛平　良鄉　房山　涿縣　固安　永清　安次　霸縣	三
	第四區	易縣　淶水　淶源　新城　定新　滿城　完縣　唐縣　望都	三
	第五區	盧龍　遷安　撫寧　昌黎　灤縣　樂亭　臨榆　都山（設治局）	三
	第六區	河間　獻縣　肅寧　任邱　交河　寧津　吳橋　東光　南皮	三

省	區	縣	數
	第七區	天津 青縣 靜海 滄縣 鹽山 慶雲 大城 文安 新鎮	三
	第八區	正定 新樂 阜平 行唐 靈壽 平山 獲鹿 井陘	二
	第九區	晉縣 無極 藁城 欒城 元氏 贊皇 趙縣 寧晉 高邑	三
	第十區	邢台 沙河 鉅鹿 堯山 內邱 任縣 柏鄉 隆平 臨城	三
	第十一區	永年 曲周 肥鄉 雞澤 威縣 清和 廣宗 平鄉 南和	三
	第十二區	大名 南樂 清豐 磁縣 廣平 邯鄲 成安 武安 涉縣	三
	第十三區	遵化 玉田 豐潤 寧河 薊縣 三河 平谷 寶坻 興隆	三
	第十四區	冀縣 南宮 新河 棗强 武邑 衡水 景縣 阜城 故城	三
	第十五區	深縣 武强 饒陽 安平 束鹿 定縣 曲陽 深澤	二
山東省	第一區	濟南市 歷城 章邱 鄒平 長山 桓臺 淄川 齊東	三
	第二區	德縣 德平 陵縣 臨邑 平原 禹城 濟陽 齊河	三

	第三區	滋陽　曲阜　寧陽　鄒縣　泗水　金鄉　滕縣　魚臺　濟寧　嘉祥	四
	第四區	聊城　博平　茌平　清平　高唐　長清　恩縣　夏津　武城	四
	第五區	堂邑　臨清　邱縣　館陶　冠縣　莘縣　范縣　觀城　朝城	四
	第六區	益都　臨淄　博興　高苑　廣饒　臨朐　博山　昌樂　壽光	四
	第七區	蓬萊　黃縣　福山　棲霞　牟平　文登　海陽　榮成	三
	第八區	掖縣　平度　濰縣　昌邑　膠縣　高密　即墨　招遠　萊陽	三
	第九區	惠民　青城　陽信　無棣　樂陵　商河　濱縣　利津　霑化　蒲臺	四
	第十區	臨沂　郯城　費縣　莒縣　蒙陰　沂水　日照　諸城　安邱　嶧縣	四
	第十一區	泰安　肥城　新泰　萊蕪　東平　東阿　平陰　汶上　陽穀　壽張	四
	第十二區	荷澤　單縣　城武　鉅野　鄆城　曹縣　濮縣　鄄城　定陶	三
山西省	第一區	陽曲　太原　榆次　太谷　祁縣　徐溝　交城　文水　岢嵐　嵐縣　源清　興縣	三

	第二區	汾陽 平遙 介休 孝義 臨縣 石樓 離石 方山 中陽	二
	第三區	長治 和順 長子 榆社 屯留 襄垣 潞城 黎城 平順 壺關 遼縣	三
	第四區	晉城 絳縣 高平 垣曲 陽城 陵川 沁水 新絳 聞喜 河津 稷山	二
	第五區	沁縣 靈石 沁源 武鄉 隰縣 蒲縣 大寧 永和 霍縣 趙城	二
	第六區	臨汾 汾西 襄陵 汾城 洪銅 浮山 安澤 曲沃 翼城 鄉寧 吉縣	二
	第七區	永濟 芮城 臨晉 解縣 虞鄉 猗氏 萬泉 榮河 安邑 夏縣 平陸	二
	第八區	大同 懷仁 渾源 應縣 山陰 陽高 天鎮 廣靈 靈邱	二
	第九區	右玉 河曲 左雲 朔縣 平魯 寧武 偏關 神池 五寨 保德	二
	第十區	忻縣 盂縣 定襄 昔陽 靜樂 代縣 五臺 崞縣 繁峙 平定 壽陽	二
河南省	第一區	開封市 中牟 鄭縣 尉氏 通許 宛陵 成皋 密縣 新鄭 禹縣	四
	第二區	商邱 虞城 東仁 陳留 杞縣 葵邱 民權 柘城 永城 夏邑	四

省	區	縣	數
	第三區	安陽 湯陰 林縣 長垣 濮陽 東明 臨漳 內黃 汲縣 淇縣 濬縣 滑縣	五
	第四區	新鄉 沁陽 博愛 修武 封邱 獲嘉 延津 輝縣 武陟 溫縣 孟縣 濟源 博浪	六
	第五區	許昌 臨潁 襄城 鄢陵 郾城 輔城 臨汝 魯山	四
	第六區	南陽 方城 新野 唐河 桐柏 南召 舞陽 葉縣 泌陽 內鄉 淅川 鄧縣 鎮平	六
	第七區	淮陽 沈邱 項城 商水 西華 鹿邑 太康 扶溝	三
	第八區	汝南 上蔡 西平 遂平 確山 正陽 新蔡	三
	第九區	潢川 光山 固始 商城 息縣 信陽 羅山 經扶	三
	第十區	洛陽 鞏縣 偃師 登封 伊川 宜陽 嵩縣 伊陽	三
	第十一區	陝縣 靈寶 閿鄉 盧氏 洛寧 鐵門 欒川	三
陝西省	第一區	長安 臨潼 渭南 藍田 鄠縣 柞水 寧陝 盩厔	二
	第二區	咸陽 興平 醴泉 高陵 涇陽 三原 富平 同官 耀縣	二

	第三區	膚施　甘泉　宜川　延川　延長　鄜縣　洛川　中部　宜君　栒邑　邠縣　淳化　長武	三
	第四區	鳳翔　岐山　寶雞　扶風　郿縣　麟遊　汧陽　隴縣　武功　乾縣　永壽	二
	第五區	南鄭　褒城　城固　洋縣　西鄉　鳳縣　寧羌　沔縣　略陽　留壩　鎮巴　佛坪	三
	第六區	榆林　神木　府谷　橫山　葭縣　米脂　清澗　吳堡　綏德　定邊　靖邊　保安　安定　安塞	三
	第七區	安康　平利　洵陽　白河　紫陽　石泉　漢陰　商縣　商南　雒南　山陽　鎮安　嵐皋　鎮坪	三
	第八區	大荔　朝邑　郃陽　澄城　韓城　華縣　華陰　潼關　蒲城　白水　平民	二
甘肅省	第一區	蘭州市　皋蘭　榆中　洮沙　渭源　景泰　靖遠　定西　會寧　隴西　漳縣　臨潭　岷縣　臨洮　永登　康樂（設治局）	三
	第二區	平涼　華亭　化平　隆德　莊浪　靜寧　崇信　固原　海原	二
	第三區	慶陽　涇川　靈臺　環縣　合水　寧縣　正寧　鎮原	二
	第四區	天水　甘谷　武山　禮縣　西和　秦安　通渭　清水　兩當　成縣　徽縣　武都　康縣　文縣　西固	三
	第五區	臨夏　永靖　寧定　和政　夏和	一

省	區	縣	數
	第六區	武威　民勤　永昌　山丹　民樂　張掖　臨澤　古浪	二
	第七區	酒泉　金塔　鼎新　高臺　玉門　安西　敦煌	一
青海省	第一區	西寧　民和　化隆	二
	第二區	樂都　互助　亹源	二
	第三區	湟源　大通　都蘭	二
	第四區	循化　貴德　同仁　同德	二
	第五區	共和　玉樹　囊謙	一
福建省	第一區	長樂　閩侯　連江　羅源　福清　平潭　霞浦　寧德　福安　福鼎	四
	第二區	南平　永泰　閩清　古田　屏南　尤溪　沙縣　永安　將樂　順昌	三
	第三區	浦城　建甌　建陽　崇安　松溪　政和　壽寧　邵武	三
	第四區	廈門市　同安　莆田　仙遊　惠安　晉江　南安　安溪　金門　永春　德化	四

省	區	縣市	名額
	第五區	漳浦 詔安 雲霄 東山 龍溪 南靖 海澄 平和 長泰	三
	第六區	龍巖 漳平 寧洋 大田 永定 上杭 華安	二
	第七區	長汀 連城 寧化 明溪 清流 武平 建寧 泰寧	三
廣東省	第一區	廣州市 番禺 東莞 南海 三水	二
	第二區	新會 臺山 赤溪 中山 寶安 順德	三
	第三區	曲江 始興 樂昌 仁化 乳源 翁源 連縣 連山 陽山 南雄	四
	第四區	惠陽 博羅 海豐 陸豐 紫金 河源 龍川 增城	四
	第五區	和平 龍門 連平 新豐 佛岡 清遠 從化 花縣	四
	第六區	汕頭市 潮安 潮陽 揭陽 惠來 澄海 普寧 南澳	四
	第七區	高要 四會 德慶 封川 開建 廣寧 英德	三
	第八區	高明 鶴山 新興 開平 恩平 陽春 陽江	三

	第九區	茂名　電白　信宜　化縣　吳川　羅定　雲浮　鬱南	四
	第十區	合浦　欽縣　靈山　防城　海康　遂溪　徐聞　廉江	三
	第十一區	瓊山　臨高　澄邁　定安　文昌　瓊東　樂會	三
	第十二區	萬寧　陵水　崖縣　感恩　昌江　儋縣　樂東　保亭　白沙	四
	第十三區	梅縣　興寧　五華　平遠　蕉嶺　饒平　大埔　豐順	三
廣西省	第一區	邕寧　扶南　橫縣　永淳　上思　綏淥　賓陽	二
	第二區	桂林　興安　靈川　陽朔　百壽　義寧　龍勝　全縣　灌陽	二
	第三區	馬平　雒容　羅城　柳城　象縣　來賓　永福　中渡　榴江	二
	第四區	宜山　宜北　天河　河池　思恩　忻城　南丹　三江　融縣	二
	第五區	武鳴　遷江　上林　那馬　隆山　都安　隆安　果德	二
	第六區	凌雲　西隆　西林　東蘭　鳳山　恩隆　恩陽　百色　思林	二

	第七區	平樂　恭城　富川　鍾山　賀縣　荔浦　修仁　昭平　蒙山	二
	第八區	蒼梧　藤縣　岑溪　懷集　平南　武宣　信都	一
	第九區	崇善　上金　左縣　同正　寧明　思樂　明江　龍州　憑祥　雷平	二
	第十區	向都　天保　奉議　靖西　鎮邊　萬承　龍茗　鎮結　養利	二
	第十一區	鬱林　博白　北流　陸川　興業　貴縣　容縣　桂平	二
雲南省	第一區	昆明市　昆明　富民　宜良　嵩明　晉寧　呈貢　安寧　羅次　祿豐　昆陽　易門	二
	第二區	曲靖　平彝　霑益　馬龍　陸良　羅平　尋甸　宣威　澂江　玉溪　路南　江川	二
	第三區	昭通　永善　綏江　魯甸　大關　鹽津　鎮雄　彝良　會澤　巧家	二
	第四區	建水　蒙自　曲溪　通海　河西　峨山　石屏　開遠　華寧　箇舊　龍武（設治局）	二
	第五區	文山　廣南　富州　馬關　西疇　硯山　屏邊　瀘西　彌勒　師宗　邱北	二
	第六區	楚雄　廣通　雙柏　牟定　鹽興　姚安　大姚　鎮南　永仁　武定　元謀　祿勸	二

	第七區	大理　祥雲　洱源　鳳儀　鄧川　賓川　雲龍　彌渡　蒙化　漾濞　鹽豐	二
	第八區	保山　永平　騰衝　龍陵　梁河(設治局)隴川(設治局)瑞麗(設治局)潞西(設治局)盈江(設治局)蓮山(設治局)瀘水(設治局)	二
	第九區	麗江　蘭坪　鶴慶　劍川　維西　中甸　永勝　華坪　碧江(設治局)貢山(設治局)德欽(設治局)福貢(設治局)	二
	第十區	寧洱　思茅　墨江　元江　新平　江城　六順　鎮越　車里　南嶠　佛海　寧江(設治局)	二
	第十一區	順寧　雲縣　緬寧　昌寧　景東　鎮沅　景谷　鎮康　瀾滄　雙江	二
貴州省	第一區	貴陽市　定番　貴筑　龍里　修文　息烽　開陽　羅甸　長寨　廣順　貴定　大塘	二
	第二區	安順　織金　郎岱　關嶺　普定　鎮寧　平壩　紫雲　清鎮	二
	第三區	興義　興仁　安龍　盤縣　貞豐　安南　普安　冊亨	二
	第四區	畢節　大定　黔西　威寧　水城　納雍　金沙	一
	第五區	遵義　桐梓　正安　赤水　仁懷　綏陽　鰼水　湄潭　道眞	二
	第六區	銅仁　思南　德江　婺川　鳳岡　后坪　沿河　印江　江口　石阡　省溪　玉屏　松桃	二

	第七區	鎮遠 黃平 施秉 青溪 三穗 岑鞏 臺拱 劍河 天柱 平越 鑪山 餘慶 甕安	二
	第八區	獨山 榕江 錦屏 永從 下江 黎平 都勻 平舟 荔波 八寨 丹江 三合 都江 麻江	三
察哈爾省	第一區	萬全 張北 崇禮（設治局）	二
	第二區	宣化 懷來 延慶	一
	第三區	涿鹿 陽原 懷安 蔚縣	二
	第四區	龍關 赤城 沽源 多倫	二
	第五區	寶昌 康保 商都 尚義（設治局）新明（設治局）	三
綏遠省	第一區	歸綏 武川 托克托 和林格爾 清水河	三
	第二區	集寧 豐鎮 興和 陶林 涼城	三
	第三區	包頭市 包頭 薩拉齊 固陽 東勝	三
	第四區	五原 臨河 安北（設治局）	一

附表三

寧夏省	第一區	寧夏 寧朔 平羅 磴口 陶樂（設治局）	三
	第二區	金積 靈武 鹽池 豫旺	三
	第三區	中衛 中寧	一
	第四區	紫湖（設治局）	一
	第五區	居延（設治局）	一
新疆省	第一區	迪化 昌吉 綏來 沙灣 阜康 孚遠 奇台 呼圖壁 吐魯番 鄯善 鎮西 哈密 烏蘇 乾德 木壘河 七角井（設治局） 托克遜（設治局）	三
	第二區	綏定 伊寧 霍爾果斯 精河 博樂 塔城 額敏 阿克蘇 溫宿 拜城 柯坪 烏什 庫車 沙雅 托克蘇 阿瓦提 吉木乃 哈巴河 和什托落蓋（設治局）鞏留 承化 布倫托海 布爾津	四
	第三區	疏勒 疏附 伽師 英吉沙 莎車 蒲犁 巴楚 葉城 皮山 和闐 于闐 且末 洛浦 焉耆 尉犁 婼羌 輪台 墨玉 策勒 葉爾羌 烏魯克恰提（設治局）麥蓋提 澤普 庫爾勒（設治局）賽圖拉（設治局）	五

各省及直隸於行政院之市各種職業團體應出國民大會代表名額表

省市名	代表名額			
	農會（漁會在內）	工會	商會（航業公會在內）	總額
江蘇	七	七	七	二一
浙江	五	五	五	一五
安徽	五	五	五	一五
江西	六	六	六	一八
湖北	六	六	六	一八
湖南	七	七	七	二一
四川	七	七	七	二一
西康	一	一	一	三

河北	七	七	七	二一
山東	七	七	七	二一
山西	三	三	二	八
河南	七	七	七	二一
陝西	四	四	三	一一
甘肅	二	二	一	五
青海	一	一	一	三
福建	三	三	三	九
廣東	七	七	七	二一
廣西	三	二	二	七
雲南	三	三	二	八

貴州	三	二	二	七
察哈爾	一	一	一	三
綏遠	一	一	一	三
寧夏	一	一	一	三
新疆	一	一	一	三
南京	二	二	二	六
上海	四	四	四	一二
北平	二	二	二	六
天津	二	二	二	六
青島	一	一	一	三
西京	一	一	一	三

總計	一一〇	一〇八	一〇四	三二二

附表四

自由職業團體代表名額表

自由職業團體別	代表名額
律師團體	一〇
會計師團體	五
醫藥師團體	八
新聞記者團體	一一
工程師團體	六
教育會國立大學獨立學院教育部立案之大學獨立學院之教員團體	一八
總計	五八